

# EL PROCESO DE **MODERNIZACIÓN** **DEL ESTADO PERUANO** 2002 - 2021

Agenda pendiente:  
lucha contra la corrupción,  
transparencia y Gobierno digital

Vegas Guerrero, Carmen Inés  
Flores Carcagno, Amadeo Javier



**ACCEDES**  
Asociación Civil para la Cooperación Estratégica hacia el Desarrollo Sostenible

 **entimema**

# EL PROCESO DE **MODERNIZACIÓN** **DEL ESTADO PERUANO** 2002-2021

Agenda pendiente: lucha contra la corrupción,  
transparencia y Gobierno digital

Vegas Guerrero, Carmen Inés  
Flores Carcagno, Amadeo Javier

© Carmen Inés Vegas Guerrero y Amadeo Javier Flores Carcagno.

© Fuerza Popular

© Asociación Civil para la Cooperación Estratégica hacia el Desarrollo Sostenible (ACCEDES)

© Entimema, 2022

Colombia, 63

28016 Madrid

Tel.: 91 532 05 04

[www.entimema.com](http://www.entimema.com)

*El proceso de modernización del Estado peruano 2002-2021.*

*Agenda pendiente: lucha contra la corrupción, transparencia y Gobierno digital.*

ISBN: 978-84-17528-68-3

THEMA: JP

El contenido de esta publicación es responsabilidad de los autores y no refleja la opinión de Fuerza Popular ni de la editorial Entimema.

Todos los derechos reservados. Se autoriza la reproducción total o parcial de este documento con propósitos no comerciales, siempre y cuando se cite la fuente.

No está permitida su venta.

Citar esta obra como:

Vegas Guerrero, C. I. y Flores Carcagno, A. J. (2022). *El proceso de modernización del Estado peruano 2002-2021. Agenda pendiente: lucha contra la corrupción, transparencia y Gobierno digital*. Madrid: Entimema.

# Agradecimientos

Los autores agradecen el invaluable apoyo y colaboración de las profesionales del equipo de investigación: la licenciada Bertha María Carrillo Curay y la magíster Inés Gabriela Herencia Ortega, y de los destacados asistentes de investigación: el bachiller Hugo Eduardo Jesús Gárate Vegas y el abogado Víctor Raúl Valdez Riquelme, sin quienes no hubiese sido posible alcanzar los resultados que en la presente obra se ponen a disposición del público lector.

Agradecemos a la organización política Fuerza Popular y la Asociación Civil para la Cooperación Estratégica hacia el Desarrollo Sostenible (ACCEDES) el habernos confiado la realización del estudio *La modernización del Estado*, que da origen a esta obra por medio del financiamiento con fondos públicos para investigaciones.

Finalmente, queremos reconocer a todos aquellos que con sus conocimientos y experiencia absolvieron nuestras consultas y encuestas, contribuyendo con el mejor desarrollo de esta investigación.

# ÍNDICE

<b>ACRÓNIMOS Y SIGLAS</b>	<b>8</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>12</b>
<b>CAPÍTULO I. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO</b>	<b>14</b>
<b>1.1. Concepto general de la gestión pública</b>	<b>15</b>
<b>1.2. El proceso de la gestión pública en el Perú</b>	<b>21</b>
<b>1.3. Modelos y enfoques</b>	<b>21</b>
1.3.1. El modelo clientelar	22
1.3.2. El modelo burocrático	23
1.3.3. El modelo gerencial y la nueva gestión pública	26
1.3.3.1. Enfoque de la gestión por resultados	30
1.3.3.2. Enfoque de la creación de valor público	31
1.3.3.3. Enfoque de la gestión por procesos	31
1.3.4. El modelo de gobernanza	32
<b>1.4. Antecedentes y contexto del proceso de modernización de la gestión pública del Perú del siglo XXI</b>	<b>34</b>
<b>1.5. Evolución del proceso de modernización de la gestión pública en el Perú del siglo XXI</b>	<b>37</b>
<b>1.6. Definición de la modernización de la gestión pública</b>	<b>52</b>
<b>CAPÍTULO II. PRINCIPALES ELEMENTOS QUE INCIDEN EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA</b>	<b>54</b>
<b>2.1. Lucha contra la corrupción</b>	<b>54</b>
2.1.1. Contextualización	54
2.1.2. Definiciones de la corrupción	61
<b>2.2. Transparencia</b>	<b>64</b>
2.2.1. Gobierno abierto	65
2.2.1.1. Rendición de cuentas	67
2.2.1.2. Integridad	68
2.2.1.3. Participación ciudadana y de las partes interesadas	69
2.2.2. Transparencia y el acceso a la información pública	69
<b>2.3. Gobierno digital</b>	<b>79</b>
<b>2.4. Innovación pública</b>	<b>90</b>

<b>CAPÍTULO III. COMPILACIÓN NORMATIVA, INSTRUMENTAL E INSTITUCIONAL</b>	<b>95</b>
<b>3.1. Modernización de la gestión pública en el Perú</b>	<b>96</b>
3.1.1. Compilación normativa	96
3.1.2. Compilación instrumental	113
3.1.3. Compilación institucional	117
<b>3.2. Lucha contra la corrupción</b>	<b>126</b>
3.2.1. Compilación normativa	126
3.2.2. Compilación instrumental	143
3.2.3. Compilación institucional	147
<b>3.3. Transparencia</b>	<b>151</b>
3.3.1. Compilación normativa	151
3.3.2. Compilación instrumental	159
3.3.3. Compilación institucional	162
<b>3.4. Gobierno digital</b>	<b>165</b>
3.4.1. Compilación normativa	165
3.4.2. Compilación instrumental	185
3.4.3. Compilación institucional	187
<b>3.5. Innovación pública</b>	<b>189</b>
3.5.1. Compilación normativa	189
3.5.2. Compilación instrumental	189
3.5.3. Compilación institucional	191
<b>CAPÍTULO IV. DIAGNÓSTICO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ</b>	<b>192</b>
<b>4.1. Del proceso de modernización en sí mismo</b>	<b>195</b>
4.1.1. Coexistencias de modelos de Administración pública	195
4.1.2. Superposición de componentes y modelos en permanente implementación	196
4.1.3. Débil continuidad del enfoque de una gestión	197
4.1.4. Se complejiza por su magnitud o amplitud del campo de acción	197
4.1.5. Volatilidad, incertidumbre y lentitud que debilita al proceso de modernización	198
4.1.6. Limitados mecanismos para asimilar los cambios y transformaciones	198
4.1.7. Necesaria articulación entre los sistemas administrativos	199
4.1.8. Desconexión con la generación de valor público	199
4.1.9. Deficiente articulación de los actores	207
4.1.10. Deficiente gestión del recurso humano	210
4.1.11. Frondosa, compleja e inconexa normatividad	216
4.1.12. Aprobación de la actualización de la PNMGP	217

<b>4.2. Aspectos que impactan en el proceso de modernización</b>	<b>218</b>
4.2.1. Lucha contra la corrupción	218
4.2.2. Transparencia y acceso a la información pública	224
4.2.3. Gobierno digital	233
4.2.4. Innovación pública	237
4.2.4.1. Algunas experiencias internacionales	238
<b>4.3. Avances de la reforma y modernización del Estado en 2012</b>	<b>245</b>
<b>4.4. Documentos de política de la Secretaría de Gestión Pública</b>	<b>249</b>
4.4.1. Documento de política: calidad regulatoria en el Perú	249
4.4.2. Documento de política: simplificación administrativa en el Perú	251
4.4.3. Documento de política: perspectivas del usuario para mejorar intervenciones	252
4.4.4. Documento de política: gestión de la calidad en el Perú	254
4.4.5. Documento de política: Gobierno abierto en el Perú	256
4.4.6. Documento de política: estructura, organización y funcionamiento	257
4.4.7. Documento de política: Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano (MAC)	260
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>263</b>
<b>RECOMENDACIONES: AGENDA PENDIENTE Y OPORTUNIDADES DE MEJORA</b>	<b>268</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>273</b>
<b>REFERENCIA NORMATIVA</b>	<b>279</b>
<b>LISTA DE TABLAS</b>	<b>282</b>
<b>LISTA DE FIGURAS</b>	<b>284</b>
<b>RELACIÓN DE ANEXOS</b>	<b>286</b>
<b>ANEXOS</b>	<b>287</b>

## ACRÓNIMOS Y SIGLAS

<b>AAC</b>	Autoridad Administrativa Competente
<b>ACR</b>	Análisis de Calidad Regulatoria
<b>AGA</b>	Alianza de Gobierno Abierto
<b>AIR</b>	Análisis de Impacto Regulatorio
<b>ANPD</b>	Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales
<b>ANTAIP</b>	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<b>APP</b>	Asociación público-privada
<b>BCR</b>	Banco Central de Reserva
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>BN</b>	Banco de la Nación
<b>CAD</b>	Ciudadanos al Día
<b>CAF</b>	Banco de Desarrollo de América Latina
<b>CAN</b>	Comisión Alto Nivel Anticorrupción
<b>CAS</b>	Contratación administrativa de servicios
<b>CCIDEP</b>	Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú
<b>CCV</b>	Comisión de Coordinación Viceministerial
<b>CdG</b>	Centro de Gobierno
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CEPLAN</b>	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CLAD</b>	Centro Latinoamericano de Administración Pública
<b>CNUCCC</b>	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

<b>CONADIS</b>	Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad
<b>CPI</b>	Compra Pública Innovadora
<b>CTAR</b>	Consejos Transitorios de Administración Regional
<b>DGT</b>	Dirección General de Tráfico
<b>DIRCOCOR</b>	Dirección contra la Corrupción
<b>D.L.</b>	Decreto legislativo
<b>DNle</b>	Documento nacional de identidad electrónico
<b>DNP</b>	Departamento Nacional de Planeación
<b>D.S.</b>	Decreto supremo
<b>EGDI</b>	Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico
<b>ENSC</b>	Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>GEOIDEP</b>	Portal de Información de Datos Espaciales del Perú
<b>IA</b>	Inteligencia artificial
<b>IDEP</b>	Infraestructura de Datos Espaciales del Perú
<b>INDECOPI</b>	Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y de la Propiedad Intelectual
<b>INEI</b>	Instituto Nacional de Estadística e Informática
<b>INICTEL</b>	Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones
<b>INPE</b>	Instituto Nacional Penitenciario
<b>IOFE</b>	Infraestructura Oficial de Firma Electrónica
<b>LAI</b>	Leyes de acceso a la información
<b>LMMGE</b>	Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado
<b>LOE</b>	Lineamientos de Organización del Estado
<b>LOPE</b>	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
<b>LPAG</b>	Ley del Procedimiento Administrativo General
<b>MAC</b>	Mejor Atención al Ciudadano
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MIMDES</b>	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
<b>MINAM</b>	Ministerio del Ambiente
<b>MINCETUR</b>	Ministerio de Comercio Exterior, Transporte y Turismo
<b>MINEM</b>	Ministerio de Energía y Minas
<b>MINJUS</b>	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

<b>MOP</b>	Manual de Operaciones
<b>MTC</b>	Ministerio de Transportes y Comunicaciones
<b>NCA</b>	Niveles de confianza en la autenticación
<b>NGP</b>	Nueva gestión pública
<b>NTP</b>	Norma Técnica Peruana
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
<b>OCI</b>	Oficina de Control Institucional
<b>OEА</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OMPI</b>	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
<b>ONGEI</b>	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSCE</b>	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado
<b>PAGA</b>	Planes de Acción de Gobierno Abierto
<b>PCM</b>	Presidencia del Consejo de Ministros
<b>PDG</b>	Plan de Gobierno Digital
<b>PECERT</b>	Equipo de Respuesta ante Incidentes de Seguridad Digital Nacional
<b>PEGE</b>	Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico
<b>PEP</b>	Portal del Estado Peruano
<b>PGO</b>	Plataforma de Gestión Organizacional
<b>PIDE</b>	Plataforma de Interoperabilidad del Estado
<b>PJ</b>	Poder Judicial
<b>PNIC</b>	Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad
<b>PNMGP</b>	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública
<b>PNP</b>	Policía Nacional de Perú
<b>PPR</b>	Presupuesto por resultados
<b>PSCE</b>	Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas
<b>PSPP</b>	Portal de <i>Software</i> Público Peruano
<b>PTE</b>	Portal de Transparencia Estándar
<b>REDERECI</b>	Registro de Deudores de Reparaciones Civiles
<b>REDNACE</b>	Red Nacional del Estado Peruano
<b>RENIEC</b>	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
<b>R.M.</b>	Resolución ministerial

<b>RNIE</b>	Red Nacional de Investigación y Educación
<b>ROF</b>	Reglamento de Organización y Funciones
<b>RTI</b>	Global Right to Information
<b>SBS</b>	Superintendencia de Banca y Seguros
<b>SC</b>	Secretaría de Coordinación
<b>SD</b>	Secretaría de Descentralización
<b>SEACE</b>	Sistema Electrónico de Contrataciones del Estado
<b>SEGDI</b>	Secretaría de Gobierno Digital
<b>SERNAC</b>	Servicio Nacional del Consumidor
<b>SGP</b>	Secretaría de Gestión Pública
<b>SGTD</b>	Secretaría de Gobierno y Transformación Digital
<b>SIP</b>	Secretaría de Integridad Pública
<b>SPAM</b>	Correo electrónico comercial no solicitado
<b>SPIJ</b>	Sistema Peruano de Información Jurídica
<b>SPP</b>	<i>Software</i> Público Peruano
<b>SSAC</b>	Subsecretaría de Calidad de Atención al Ciudadano
<b>SSAP</b>	Subsecretaría de Administración Pública
<b>SSAR</b>	Subsecretaría de Análisis Regulatorio
<b>SSCAC</b>	Subsecretaría de Calidad de Atención al Ciudadano
<b>SUCE</b>	Solicitudes Únicas de Comercio Exterior
<b>SUNARP</b>	Superintendencia Nacional de Registros Públicos
<b>SUNAT</b>	Superintendencia Nacional de Aduanas y Administración Tributaria
<b>SUNEDU</b>	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria
<b>SUT</b>	Sistema Único de Trámites
<b>TIC</b>	Tecnologías de la información y la comunicación
<b>TUO</b>	Texto Único Ordenado
<b>TUPA</b>	Texto Único de Procedimientos Administrativos
<b>UIF</b>	Unidad de Inteligencia Financiera
<b>UIT</b>	Unidad impositiva tributaria
<b>UNODC</b>	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>VUCE</b>	Ventanilla Única de Comercio Exterior

# INTRODUCCIÓN

Cuando hablamos de modernizar nos referimos a desarrollar alguna actividad para estar acorde con la realidad actual. Hablar de modernizar la gestión pública significa que esta se adecue de tal forma que satisfaga las necesidades que la ciudadanía demanda o requiere. En nuestro país, llevamos cerca de veinte años desarrollando el último gran proceso de modernización de la gestión pública con el propósito de alcanzar tal finalidad.

En ese sentido, la presente investigación sobre la modernización del Estado tiene como objetivo principal dar a conocer la situación del proceso de modernización del Estado y la agenda pendiente, con énfasis en temas relacionados con la lucha contra la corrupción, transparencia y Gobierno digital, planteando alternativas o propuestas de solución.

Cabe resaltar que el estudio se centra en el proceso de la política pública de modernización de la gestión pública desde la perspectiva del Gobierno nacional y no se ha abordado lo referente al ámbito de Gobierno subnacional.

Así, este estudio se sustenta en un análisis cualitativo, descriptivo no experimental y basado en sucesos que han ocurrido con anterioridad a la presente investigación, por lo cual todo estará centrado en la interpretación o las observaciones para llegar a una conclusión. Por ello, esta investigación tiene carácter exploratorio. Para tal fin, hemos consultado fuentes documentales y estadísticas, y hemos aplicado también una encuesta a funcionarios y servidores públicos, así como a expertos en la materia.

De esta manera, nuestro análisis busca observar de manera integral lo que ha venido ocurriendo a lo largo de estas últimas dos décadas, respecto del proceso de modernización, presentando diferentes enfoques, instrumentos, normas e hitos que se han ido alcanzando en este proceso.

Para ello en el capítulo I expondremos las bases conceptuales de la modernización de la gestión pública de manera general, partiendo del concepto de la gestión pública, para luego pasar a presentar los modelos que existen en torno a esta, y exhibir los antecedentes y evolución del proceso de modernización, para finalmente presentar el concepto de modernización de la gestión pública que hoy se tiene en nuestro país.

Acto seguido, en el capítulo II presentaremos las nociones y concepciones que nos ayuden a contextualizar el comportamiento de los principales elementos que inciden en el proceso de la gestión pública, entendiendo estos como: la lucha contra la corrupción, transparencia, Gobierno abierto e innovación pública.

En el capítulo III, buscamos exponer cómo ese marco teórico se ha materializado en el Perú, por lo que presentaremos una compilación normativa instrumental e institucional de la modernización de la gestión pública y de los elementos que inciden en este proceso, arriba mencionados.

En ese orden de ideas, el capítulo IV de nuestra investigación presenta un diagnóstico basado en la información y documentación observada, permitiéndonos mostrar cuáles son los principales avances y problemas que hoy sigue atravesando el proceso de modernización a través de diversos aspectos que inciden sobre ella, y al mismo tiempo procuramos mostrar cuál es la caracterización de lo que viene aconteciendo en torno a la lucha contra la corrupción, la transparencia, el Gobierno abierto y la innovación pública. Cabe mencionar que compartimos la especial relevancia que tiene el recurso humano en los procesos de reforma de las entidades públicas, donde la modernización no es la excepción.

En este diagnóstico se incorporan también resúmenes de materiales que reflejan el avance de la reforma y modernización del Estado del año 2012 y los documentos de política respecto a los medios del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública que ha desarrollado la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, los cuales complementan este apartado y exponen las posiciones oficiales que el Estado tiene con relación al proceso que han desarrollado.

El corolario de nuestra investigación estará constituido por la exposición de las conclusiones y recomendaciones alcanzadas, las cuales presentan no solo las visiones finales de lo observado, sino también los efectos que se han alcanzado durante la implementación del proceso de modernización de la gestión pública de nuestro país. Al mismo tiempo, nuestras recomendaciones procuran servir de pautas orientadoras y, en algunos casos, incluso como líneas directrices, oportunidades de mejora y acciones para enfrentar la agenda pendiente, a fin de que puedan coadyuvar a solucionar problemas que han interferido en el adecuado desarrollo de la modernización de la gestión pública.

Finalmente se han anexado un conjunto de documento que contribuyen al sustento de nuestra investigación y se ha colocado la bibliografía que referencia el aporte académico sobre el cual hemos inspirado nuestro análisis intelectual.

En consecuencia, esperamos que esta contribución investigativa sirva para el análisis y desarrollo de ideas políticas y técnicas, a fin de construir reflexiones propositivas que nos permita contribuir a la mejora de la modernización del Estado y, por ende, a que se brinden bienes y servicios de mayor calidad y con valor público a la ciudadanía peruana.

# CAPÍTULO I.

## CONCEPTUALIZACIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

El estudio de la modernización del Estado no es un tema nuevo ni poco abordado, por el contrario, con frecuencia forma parte de la agenda de todo Gobierno en su proceso de mejora para garantizar la prestación de bienes y servicios de mayor calidad para la sociedad.

En nuestro entendimiento, el Estado moderno surge para responder a la necesidad de garantizar, fundamentalmente, los derechos naturales de las personas (vida, libertad, propiedad) y su seguridad en un entorno de igualdad bajo la premisa de que los gobernantes y gobernados nos sometemos al imperio de la ley, en el marco de un Estado de derecho.

Así, este tipo de Estado, al centrarse en buscar el bienestar de las personas, comienza a asumir mayores responsabilidades que surgen como producto de un contexto social cambiante, haciendo que las entidades públicas deban responder y adaptarse a estas nuevas necesidades y demandas públicas.

En ese orden de ideas, resulta evidente que el Estado ha ido construyendo un conjunto de herramientas, normas, principios y técnicas que orienten su accionar y le permitan actuar de manera legal, predecible, transparente, eficiente y oportuna, entre otros aspectos.

Es así como surgen los sistemas de gestión pública, los cuales se convierten en la manera especializada de orientar y organizar el actuar del Estado, para proyectar la prestación de bienes y servicios a la sociedad. Este marco, atendiendo a la premisa del cambio constante en el contexto social, también requiere estar en constante o permanente proceso de adecuación o modernización para seguir respondiendo a las demandas sociales y necesidades públicas.

Ahora bien, como se ha explicado tanto en la introducción como en la parte metodológica del presente trabajo, es importante recordar que cuando hablamos de modernización del Estado peruano, no hacemos referencia a las funciones que conforman el sistema político y sus estructuras institucionales y sociales, que tiene un carácter inmensamente mayor y más complejo.

Así, cuando hablamos de modernización del Estado, entenderemos que hacemos alusión a la modernización de la gestión o Administración pública. De esta manera, la reforma de la Administración

pública se limita a mejorar las estructuras encargadas de la función ejecutiva y administrativa solamente, es decir, lo que comúnmente se llama Gobierno.

En nuestro país, igualmente, el tema ha sido impulsado de manera permanente, así se puede evidenciar por qué el Estado peruano ha pasado gran parte de su historia republicana impulsando procesos de modernización.

Sin embargo, el proceso más importante que se ha iniciado hasta la fecha empezó en 2002, con la promulgación de la Ley 27658, Ley de Modernización del Estado. Esta norma ha sido el principal instrumento jurídico que ha permitido orientar el accionar y desarrollo de las instituciones públicas en su afán de fortalecer su institucionalidad, mejorar sus acciones y desarrollar mecanismos que les permitan llegar de manera eficaz a los ciudadanos.

Cabe destacar que el proceso que se ha desarrollado en nuestro país se ha abocado a la modernización de la gestión del Estado, en consecuencia, estamos hablando de la manera en la que la Administración pública se ha proyectado a la sociedad, empleando principios, normas, instrumentos, procesos, técnicas y demás elementos con los cuales puedan concretar la manera de organizarse, desenvolverse y desplegar sus acciones de manera más oportuna, efectiva, eficiente, transparente, dinámica y con calidad.

Este proceso ha tenido fases donde se han alcanzado grandes avances de desarrollo, como en lo normativo o teórico, y otros en donde no se ha evolucionado de la forma esperada, como la implementación o medición de su impacto real, quedando también pendientes de un mayor desarrollo la innovación pública y el Gobierno digital, a modo de ejemplo.

Nuestro objetivo es poder entender de qué hablamos cuando nos referimos a la modernización del Estado para el caso peruano, por lo que, a lo largo de este capítulo, expondremos el concepto general de gestión pública mostrando su definición para el caso peruano, los modelos y enfoques de la Administración pública para luego desarrollar el proceso de la gestión pública en el Perú, los antecedentes y contexto del proceso de modernización, su evolución, así como su definición.

## **1.1. CONCEPTO GENERAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA**

En este apartado detallaremos lo que, a nuestro criterio, constituyen una serie de caracterizaciones y definiciones que merecen mayor atención y contribuyen a darle sentido de orientación conceptual al presente trabajo de investigación.

Conforme a IDEA Internacional y Transparencia (2009), la gestión pública se define como “el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo” (pág. 5), y se entiende que “está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través

de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones" (pág. 14).

Además, Saravia (2018) señala que: "Si bien la gestión pública es un tema técnico vinculado con el perfeccionamiento de las herramientas de la gerencia estatal y la Administración pública, es, en esencia, un tema político. Por ello, en su construcción intervienen diferentes actores y contextos, dentro del marco de la consolidación y la diversificación de los roles del Estado con sus ciudadanos" (pág. 144).

Desde una perspectiva operacional, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014) entiende que la gestión pública para el desarrollo implica:

[...] planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles, originando resultados significativos para la sociedad, consistentes con los objetivos gubernamentales, en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo. Es así, que el ciclo de gestión pública contempla desde la planificación para el desarrollo y su financiamiento hasta la producción de los bienes y servicios públicos, incluyendo las funciones públicas de regulación y provisión directa de servicios públicos, y la internalización en la sociedad del cambio originado por el accionar público (valor público), como también la rendición de cuentas al respecto (pág. 46).

Asimismo, en diversos documentos de organismos internacionales se hace referencia —sobre todo a la caracterización o elementos— a la importancia de la calidad en la gestión pública y a la connotación de que se ejecute en un Gobierno democrático, así lo referencia la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), por ejemplo, señalando también que la gestión pública debe centrarse en el servicio al ciudadano y en los resultados.

Además, Máttar y Perrotti (2014), en su estudio *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*, afirman respecto a la eficiencia de la gestión pública lo siguiente:

[...] abarca múltiples dimensiones: depende de cómo se toman las decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, cómo se financian las políticas que se derivan de estas decisiones, cómo se dividen entre el Gobierno central y los Gobiernos subnacionales las responsabilidades de aplicación de dichas políticas, cómo se gestionan los recursos y, finalmente, cómo se monitorea y evalúa la implementación de estas políticas. Es decir, la eficiencia de la gestión depende de la correcta alineación del proceso presupuestario, del sistema tributario, de las relaciones intergubernamentales (entre el Gobierno nacional y los Gobiernos subnacionales) y de la organización administrativa [...] (pág. 159).

Resulta interesante mostrar el diagrama sobre el ciclo de la gestión pública para el desarrollo que nos plantea la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014):

**Figura 1.****El ciclo de la gestión pública para el desarrollo**

**Fuente:** elaboración propia a partir de García y García (2010) y BID y CLAD (2007), como se citó en CEPAL (2014).

Como se aprecia, la gestión pública implica un entramado complejo de actores, decisiones, estrategias que requieren de acciones, recursos humanos y económicos, determinación de resultados, así como seguimiento y evaluación de estos para determinar si se logran los objetivos trazados, qué aspectos se deben cambiar, mejorar o eliminar en la búsqueda de satisfacer las demandas y necesidades ciudadanas.

En ese mismo orden de ideas, en el año 2008, el Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD), a través de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, asegura también que una gestión pública de calidad implica que la Administración pública se someta al Estado de derecho, pues es en este donde se organiza y actúa con racionalidad y objetividad. Se ha de tener en cuenta el principio de legalidad, en vista de que a través de las normas se determinan y atribuyen las competencias a los órganos y entidades de la Administración pública, además, sus diversas políticas e instrumentos deben ser desarrollados en el cuerpo normativo respectivo.

La misma Carta nos recuerda también la importancia del principio de la eficiencia, del objetivo de la gestión pública a través de la creación de valor público, así como lo sustancial, que supone que los resultados e impactos sean cuantificables, medibles y, por tanto, evaluables. Nos recuerda así una serie de herramientas que consideramos bastante débiles en las Administraciones públicas, pues como bien se señala:

Para la objetiva determinación de resultados, se requiere analizar la evolución del desempeño y el nivel de alcance de las metas, trazadas con sistemas de información para el seguimiento, evaluación y control rigurosos y oportunos, que fundamenten la toma de decisiones y medidas correctivas. La gestión pública para resultados requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control que permitan un adecuado control y la toma de decisiones (CLAD, 2008, pág. 9).

En cuanto a la legislación nacional, consideramos importante rescatar el concepto que a mediados del año 2002 se publica en la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, la cual establece una definición de gestión pública en su novena disposición final, señalando que: “Es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo”, coincidiendo con lo señalado por Idea Internacional y Transparencia (2009).

Asimismo, la Secretaría de Gestión Pública (2013), en su documento la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública de 2021, que se aprueba mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM, determina un concepto sobre qué es una gestión pública moderna:

La gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano. Esto es una gestión en la que funcionarios públicos cualificados y motivados se preocupan —en el marco de políticas públicas de Estado, nacionales, regionales y locales, según las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno— por entender las necesidades de los ciudadanos y organizan tanto los procesos de producción o actividades (como conjunto de acciones que transforman los insumos en productos en la “cadena de valor”) como los de soporte (los sistemas administrativos), con el fin de transformar los insumos en productos (seguridad jurídica, normas, regulaciones, bienes o servicios públicos) que arrojen como resultado la mayor satisfacción de los ciudadanos, garantizando sus derechos y al menor costo posible (pág. 27).

Merece una especial mención el término “Administración pública”, pues cuando se suelen mencionar, en términos generales, las expresiones “gestionar”<sup>1</sup> y “administrar”<sup>2</sup> aparecen como sinónimos y su uso es indistinto, así lo ha desarrollado Idea Internacional y Transparencia (2009), quienes nos refieren que “[...] a ambos se los define como la acción y efecto de hacer algo, de asumir una función o tarea para cumplir un propósito” (pág. 14).

Ahora bien, para el caso peruano, la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG), Ley 27444, establece que se trata de entidades de la Administración pública a aquellas organizaciones que participan del poder público que actúan con potestad administrativa, tienen un fin público,

1. Para más información, ver: <https://dle.rae.es/gestionar?m=form>

2. Para más información, ver: <https://dle.rae.es/administrar>

siendo su servicio objetivo los intereses generales y la necesidad de su eficacia. Además, debe valorarse la vinculación de dichas entidades con la actividad para la que están capacitadas jurídicamente, es decir, entre la naturaleza jurídico-formal de la organización y el régimen jurídico-formal de los actos. Resulta interesante mencionar que las entidades que forman parte de la Administración pública no legislan, aunque emiten normas, y no juzgan, pese a que expiden resoluciones de conflictos en algunos casos.

Es decir, desde una perspectiva procedimental, en la legislación peruana (artículo I de la LPAG), la Administración pública comprende a todas las instituciones y organismos públicos y privados que prestan servicios públicos o los regulan, cualquiera que sea su naturaleza y que sean parte o dependan del Poder Ejecutivo, con todos sus organismos públicos, del Poder Legislativo, del Poder Judicial y de los Gobiernos subnacionales (regionales y locales), así como de los organismos constitucionalmente autónomos.

Nos parece interesante señalar lo que IDEA Internacional y Transparencia (2009) plantea al integrar ambos conceptos, gestión y Administración pública, porque en sí encierran dos elementos que:

[...] dan origen a la acción estatal y gubernamental, podemos decir que la gestión pública está configurada por los espacios institucionales y los procesos a través de los cuales el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios y aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones.

La gestión pública se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos. Esta es una definición muy general que hay que matizar y concretar desde diferentes puntos de vista.

La acción pública se desarrolla en varias dimensiones que actúan simultáneamente. Estas dimensiones son:

- En términos de las relaciones de poder que se establecen entre los grupos sociales que actúan en instituciones determinadas, su estudio le corresponde a la ciencia política y la sociología.
- En términos jurídicos, cuando se considera a la Administración pública como una persona jurídica que tiene derechos y obligaciones, su estudio le corresponde al derecho.
- En términos administrativos, cuando se ocupa de los métodos de trabajo y organización interna, su estudio le corresponde a las ciencias de la administración y la ingeniería.
- En efecto, la acción de gobierno requiere de 1) instituciones, 2) de mandatos y ordenes, cumplidos a través de políticas y funciones, y 3) métodos de trabajo y organización (tecnologías, instrumentos y procedimientos), para ejecutar y cumplir con sus fines y responsabilidades.

Las actividades técnicas son las acciones y aptitudes subordinadas a conocimientos técnicos prácticos e instrumentales, con base científica, necesarios para el ejercicio de una determinada responsabilidad, capacitan a hombres y mujeres para mejorar su bienestar, dando lugar a la gestión que para el caso de la actuación del Estado se denomina gestión pública (págs. 14-15).

Otro concepto que consideramos importante es el de políticas públicas, debiendo entender que: "Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno consideran prioritarios" (Tamayo, 1997, pág. 281).

Las políticas públicas son pues las que definen objetivos que se encuentran en un nivel estratégico, nos ayudan a responder qué debe hacer el Estado para resolver los complejos problemas y demandas sociales, exigiendo de los servidores públicos un vasto conocimiento de la realidad social y una interacción, necesaria e indispensable, con los actores para definir problemas y diseñar propuestas de soluciones. Mientras que la gestión pública la entendemos conforme a lo señalado por la CGR como las acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, las que están enmarcadas por el Poder Ejecutivo. Desde una perspectiva general, ya hemos comentado que el accionar de otros poderes y niveles de Gobierno también realizan acciones de gestión pública de acuerdo con sus competencias y en el marco de sus propias políticas.

Así, la gestión pública es la que se encarga de administrar los recursos para cumplir con los objetivos, está a un nivel operativo que nos ayuda a responder cómo el Estado implementa las políticas públicas para resolver los problemas, necesidades y demandas sociales y es la que contiene el conocimiento de la estructura y funcionamiento del Estado y de la ejecución de los recursos públicos.

En ese sentido, debemos tener en cuenta que las políticas públicas y la gestión pública deben ser consideradas como las caras de una misma moneda, necesitan tener objetivos, un norte claro que guíe nuestro camino (políticas públicas) y, al mismo tiempo, se requiere una serie de acciones que materialicen las políticas, sea estableciendo normas, instrumentos, tomando decisiones, sean actos de la Administración pública o actos administrativos, pero que nos conduzcan a la prestación de servicios de calidad que mejoren la vida de las personas y contribuyan a su realización individual y al desarrollo como sociedad.

Finalmente, para la presente investigación sobre la modernización del Estado peruano debemos tener en cuenta que entendemos por ello la modernización de la gestión pública en el Perú. Asimismo, en cuanto a la gestión pública nos quedaremos con la definición que nos trajo la Ley 27785 y que se complementa con la definición de gestión pública moderna que nos ofrece la Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública de 2021.

## 1.2. EL PROCESO DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

La gestión pública ha pasado por todo un desarrollo y adaptación a lo largo de la historia, con el objetivo de servir mejor a los integrantes de la sociedad y a la sociedad en sí misma. A ese proceso de adaptación y evolución de la gestión pública la denominamos modernización de la gestión pública y, como es natural, en nuestro país ha tenido diversas etapas y procesos, algunos de ellos con contenidos, técnicas y herramientas que han coadyuvado realmente a la modernización, aunque en algunos casos se quedaron solamente en el nombre. Estas diversas etapas han acompañado el desarrollo republicano de nuestro país.

Para describir tal situación, y dada la amplitud de la cuestión, a fin de brindar un resumen concreto e idóneo de las coyunturas ocurridas, anexamos al presente estudio, de manera reducida, las fases de este desarrollo enunciadas por Saravia Salazar (2018), quien en su obra "La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica (siglos XIX-XXI)"<sup>3</sup> describe de manera inigualable toda esta transición histórica que ha contribuido a la estructuración de la manera en que nuestro aparato gubernamental se comporta hoy en día. Estas fases son:

1. La herencia virreinal.
2. El Estado caudillista (1821-1896).
3. La era de la ampliación de roles del Estado (1896-1930).
4. La era del Estado planificador (1930-1990).
5. La era de la reforma del Estado (1990 en adelante).

Para mayor detalle del desarrollo de estas fases puede revisarse el anexo 1.

Tras ese devenir, en los últimos veintinueve años se han gestado varios avances que a nuestro juicio representan un gran estadio o etapa que ha supuesto una nueva forma de comportamiento de la Administración pública en nuestro país, que ha estado marcada por diversas fases trascendentes que han ido sucediéndose como parte del influjo de diversos enfoques que han cobrado vigencia en estos años. Así, más adelante expondremos, con la mayor concreción posible, la manera en que se han producido tales cambios, configurándose esta fase a la cual llamamos el proceso de modernización del siglo XXI en el Perú.

## 1.3. MODELOS Y ENFOQUES

Para hablar de modernización del Estado, principalmente en lo referido a modernización de la gestión pública, debemos entender los aspectos doctrinarios que se avocan a la evolución conceptual

---

3. Para profundizar en el tema ver: Saravia Salazar, J. (2018). La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica (siglos XIX-XXI). *Líneas Generales*, número 2, año 1, 144-159.

de la Administración pública, en tanto que nuestro país no ha sido ajeno a recibir influencia de diversas corrientes o tendencias que han ido marcando el devenir de esta.

En ese sentido, expondremos los cuatro modelos centrales: el clientelar, el burocrático, el gerencial y de gobernanza; y los tres enfoques que hemos considerado de mayor relevancia: la gestión por resultados, la creación de valor público y la gestión por procesos en la nueva gestión pública, que procedemos a detallar.

Así, esperamos describir los mismos para entender cómo se han ido manifestando estos modelos y enfoques en la realidad de la gestión pública a lo largo de su evolución en el Perú y cómo subsisten en diferentes medidas y entidades hasta la actualidad. De esta forma se evidencia su influencia en los cambios, reformas legislativas y en la formulación de políticas públicas para la búsqueda del fortalecimiento del proceso de modernización de la gestión pública en el país.

### **1.3.1. El modelo clientelar**

Este modelo también es conocido como el modelo de patronazgo o premoderno, que conforme señala Ramió (2016) "es el tipo de organización que producen de forma natural y espontánea los individuos". Además, Fukuyama (como se citó en Ramió 2016) añade:

Nos recuerda que la sociabilidad humana natural se basa en la selección por parentesco y el altruismo recíproco [...] Las élites de la mayoría de las sociedades tienden a recurrir a redes de familiares y amigos. Los puestos públicos son ocupados de manera discrecional, sin ningún tipo de filtro competitivo en méritos o competencias, gracias a redes informales, a compra de los puestos e incluso con puestos públicos que son heredados por familiares (pág. 3).

El Estado moderno siempre ha tratado de superar a este modelo, puesto que se buscan procesos de selección del personal al servicio del Estado que estén basados en la meritocracia y que sean ciegos a cualquier tipo de influencia externa (sea una recomendación, el pago por el puesto, la cercanía, por pertenecer a un partido político que este en el Gobierno, etc.).

Como bien señala Ramió (2016), construir un modelo alternativo ha supuesto casi dos siglos, y conforme se fue surgió el Estado moderno y la vida en democracia, aparecieron los partidos políticos y el modelo de patronazgo pasó a ser uno clientelar. Así, cuando un partido político gana las elecciones, bajo este modelo cobra sentido que elija y coloque a la gran mayoría de los empleados públicos, pues así implementa su programa electoral. Esto origina que el partido político esté muy metido en las instituciones públicas, con lo cual se generan espacios de captura por intereses distintos al interés general de la sociedad.

Este tipo de modelo no fortalece al Estado, por el contrario, lo debilita en términos de eficiencia y eficacia, se vuelve mediocre en sus capacidades, pues al contar con un recurso humano sin formación, conocimiento o experiencia lo ralentiza en el cumplimiento de sus fines, que es la satisfacción de las demandas o necesidades de los ciudadanos.

Hay una serie de lecciones que Fukuyama ha desarrollado para cualquier país que aspire a reducir el clientelismo y apostar por el proceso de profesionalización de la Administración pública:

1.<sup>a</sup>) El proceso de reforma (de la Administración) es profundamente político, no técnico; 2.<sup>a</sup>) la coalición política a favor de la reforma tiene que basarse en grupos que no tienen demasiadas implicaciones en el sistema existente; 3.<sup>a</sup>) las ideas son decisivas y el debate público acerca de la base moral del empleo público es un aspecto crítico; 4.<sup>a</sup>) la reforma requiere mucho tiempo y se beneficia siempre de un liderazgo fuerte; y 5.<sup>a</sup>) los sindicatos en el sector público se han convertido en parte de una élite que utiliza el sistema político para proteger sus propios intereses, bloquean las reformas y contribuyen a la decadencia política (Jiménez, 2016).

Debemos tener en cuenta que este modelo es parte de la manifestación de la naturaleza humana, por lo que, a pesar de los procesos de reforma, está latente a la espera de ingresar a nuestro sistema de Administración pública.

### 1.3.2. El modelo burocrático

La primera línea de conducción de la Administración pública en el Estado moderno estuvo marcada por el modelo weberiano o modelo de administración burocrática. Bajo este marco se construyó una visión de administración que generó una ola de cambios en la mayoría de los Gobiernos a mediados del siglo pasado.

Como su nombre señala, estaba centrado en el pensamiento del sociólogo Max Weber, quien en su obra *Economía y sociedad*, de 1921 (como se citó en Ramió 2016), dice:

[...] definió a la burocracia como una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica, y de detalladas reglas y regulaciones. La burocracia en sí es un tipo de gobierno. De esta manera Weber fue el diseñador del Estado moderno de carácter impersonal por la vía de dibujar unas Administraciones públicas en su caracterización de la burocracia típico-ideal; definió esta como un sistema dirigido a garantizar la racionalidad de las acciones y de las relaciones de todos los participantes. Este tipo ideal se centraba en suprimir de los procesos de elección de todos y cada uno de los factores considerados irrelevantes para el objetivo al que una organización burocrática determinada estaba dedicada y, muy en

especial, factores como las emociones, las lealtades individuales, las creencias o los valores particulares de los empleados (pág. 5).

Este modelo trata de reemplazar la dominación carismática y tradicional por la legal y racional que rige al modelo weberiano, la cual, articulada a través de la burocracia, se basaba en:

- a. La definición del interés público desde la perspectiva fundamentalmente "administrativista". Esto implicaba reclutar, desarrollar y conservar expertos en el campo de la administración, la ingeniería y el trabajo social.
- b. El logro de resultados en función de las especialidades de los expertos y bajo una fuerte orientación de inversión pública.
- c. La legitimación de la selección de los expertos y funcionarios no electos en un Estado administrativo.
- d. La aplicación de sus conocimientos y normas profesionales a los problemas existentes en sus campos de especialización (IDEA Internacional y Transparencia, 2009, pág. 16).

Bajo esa premisa su postulado es fundamentalmente administrativo y se concentraba, por ejemplo, en captar expertos para alcanzar resultados eficientes en función de sus especialidades, separando claramente el rol de los profesionales (burócratas) de los políticos.

En ese orden de ideas, Weber, sin dejar de reconocer una serie de limitaciones del proceso burocrático y los burócratas, señalaba que el funcionario y el político son dos figuras profesionales distintas y que había una serie de problemas que el burócrata no puede solucionar y que aquellos deben ser resueltos por los políticos. El funcionario está supeditado y obedece a la ley, si no la Administración pública se desmorona, mientras que el político, por su tipo de trabajo, rinde cuentas ante sus seguidores, que podrían dejar de creer en él.

Su propósito de alcanzar la eficiencia se enfocaba en despersonalizar la gestión, así las personas tenían como fundamento el cumplimiento de su rol conforme se les había asignado en un marco normativo que definía estrictamente lo que debían ejecutar según el cargo, no habiendo espacio para la deliberación. En consecuencia, teníamos una gestión donde los trabajadores públicos se conducían conforme a las obligaciones jurídicas que tenían, y no se atendía a una misión.

Lo antes expuesto se debía a que el modelo weberiano estableció una distinción entre expertos y tomadores de decisiones. Así, el experto (quien manejaba el tema de manera técnica) aplicaba lo que el tomador de decisiones (el político) definía, y este último se comprendía que definía la agenda en función de su apreciación de la realidad. Había una clara y profunda distinción.

De esta forma, los expertos tenían un rol claro y concreto, avocarse al cumplimiento de los señalamientos políticos conforme a sus especialidades. En consecuencia, la distribución de tareas estaba segmentada por diversas piezas estructuradas en un sinfín de procedimientos, cada uno con sus

propios objetivos y fines, que conformaban un tipo de gestión cuya meta era la de servir a la Administración misma, la cual se centraba en los intereses inmediatos y en las expectativas de sus funcionarios y directivos.

Como bien refiere Abellán-Artacho y Abellán (2020), una referencia, en el marco del vínculo entre la democracia y la burocracia, es la relación que existe entre los políticos y los funcionarios. Para Weber, si bien la burocracia no se genera como un ideal, considera que el proceso de democratización de las sociedades, que se conceptualizaba en su tiempo como la ampliación del sufragio, iba de la mano con el fortalecimiento del proceso de burocratización.

Así, por ejemplo, se amplía la base para el marco del criterio y mérito y se eliminan privilegios para los procesos de elección de los funcionarios. De esta manera los partidos políticos iban ampliando sus bases en el proceso de democratización y también burocratizándose para llegar a las masas.

En ese sentido, si bien la ideología democrática es una impulsora del proceso de burocratización, al mismo tiempo es enemiga del dominio de la burocracia, pues desconfía de la casta burocrática, por ejemplo, en los procedimientos disciplinarios, queriendo instaurar la destitución arbitraria o para el caso del personal burocrático que no sea por procedimientos de méritos, sino que sea reemplazado por el personal de confianza, en general se sustituye en poder del derecho por el poder de la arbitrariedad de los dominados (partidos políticos); pero aún más, de forma interesante nos señala que esos dominados no son las masas (bases) de los partidos, sino los líderes de los políticos. Se hace una reflexión, ya desde aquellos tiempos importante, por ejemplo, los partidos políticos eran conscientes de que un ministro designado que no sea especialista del sector tenía serias desventajas frente a un funcionario especialista del máximo nivel (burócrata), es el dominio del conocimiento de los procedimientos (Abellán-Artacho y Abellán, 2020).

Con este modelo de burocracia se buscaba dar una respuesta a la ambición de la modernización del Estado, aportando sistemática organizativa y abandonando la lógica natural de las organizaciones que se estructuraban por intereses particulares y sentimientos individuales o colectivos de carácter subjetivo. De esta forma, como se ha explicado unas líneas antes, se implantan principios de jerarquía, buscando que en las organizaciones haya que asegurar el dominio de la política por encima del corporativismo de los empleados públicos, quienes ingresan a las organizaciones y sus puestos por mérito y en su carrera administrativa son impecables e imperecederos. Pero esto último también genera una vulnerabilidad en el sistema, pues puede ser cooptado por los cuerpos y sindicatos de empleados públicos y sus intereses (Ramió, 2016).

Ramió (2016) nos explica de forma precisa y clara las limitaciones de este modelo:

El modelo burocrático retiene, en este sentido, la semilla de la decadencia de la Administración pública y del Estado: como afirma Fukuyama (2015), la decadencia política se expresa a través de la rigidez institucional (imposibilidad de reformas) y repatrimonialización, pues quienes

tienen los resortes del sistema aguantan lo indecible. El modelo burocrático incentiva esta disfunción y es incapaz de generar anticuerpos para superarla.

El modelo burocrático contribuye a diseñar un Estado muy fuerte aunque posteriormente se vaya debilitando por las derivas y externalidades negativas del propio modelo. Facilita un dominio absoluto de la política en sus decisiones sobre la organización en un sentido positivo ya que, a su vez, mantiene a la política alejada del ámbito organizativo y de los temas más técnicos e instrumentales. Se trata de un modelo que empodera tanto al poder político como a una blindada dimensión estrictamente profesional. Con el mercado y con la sociedad mantiene una relación muy distante, de casi absoluta separación. Con ello se evitan potenciales capturas externas, pero también genera un autismo institucional muy negativo: el modelo es excesivamente narcisista, suele olvidarse con facilidad de sus funciones básicas en su entorno económico y social y trata a los ciudadanos como simples administrados. Otro problema es que no logra evitar lógicas corporativas entre los funcionarios y determinados grupos de interés de carácter económico y social (págs. 5-6).

Como se puede evidenciar, es un modelo rígido, no se adapta con facilidad a los cambios y, por ende, no tiene una capacidad de respuesta rápida ante las emergencias o contingencias que surgen en todas las sociedades, y que demandan análisis y soluciones multidimensionales.

Concizamos con Ramió (2016) cuando señala:

El modelo burocrático puede ser mejorado y superado en el futuro pero no del todo abandonado, al menos a nivel conceptual, ya que agrupa unos valores institucionales que son inamovibles y que siempre hay que preservar (entre otros la jerarquía, la meritocracia y aspectos organizativos que aseguren la seguridad jurídica) (pág. 6).

### **1.3.3. El modelo gerencial y la nueva gestión pública**

#### **A. El modelo gerencial**

Este modelo es conocido también como posburocrático y es el primer intento de superar al modelo weberiano. Se produce a finales de los años ochenta y sobre este se origina la nueva gestión pública.

Con relación a las principales ideas que nos trae este modelo, conforme lo señala Ramió (2016):

[...] destacan las siguientes: a) el desempeño de las organizaciones mejora cuando los gestores saben lo que se espera de ellos (se han determinado objetivos concretos) y los resultados son medidos con relación a tales expectativas. b) La gestión pública mejora cuando los gestores

disponen de cierta discrecionalidad y flexibilidad en el uso de los recursos para llevar a cabo sus responsabilidades. La discrecionalidad y flexibilidad son controladas principalmente a través de la evaluación de resultados. c) El desempeño mejora cuando las decisiones y controles se focalizan en los resultados más que en los recursos o en los procedimientos (pág. 6).

Podemos señalar entonces que este modelo llegó a la gestión pública con una perspectiva innovadora para lo que en ese momento se practicaba en la Administración estatal, nos referimos a que comenzaron a focalizar sus esfuerzos en cumplir con el objetivo de que la sociedad perciba los beneficios del accionar público.

Bajo esta perspectiva se considera que los resultados de la gestión no se miden en términos de tareas cumplidas, insumos o procedimientos, sino en la capacidad de generar cambios positivos que tienen diversos impactos e implicancias en el contexto social, llegando incluso a influenciar la mejora de la propia organización pública que los impulsa.

Este modelo no deja de lado los aspectos de desarrollo legal, pero le presta mayor atención a la ejecución de las labores que al apego a las normas; podría decirse que su agenda es alcanzar el mayor impacto social posible tras su despliegue. Por ello se comienzan a concentrar más en aspectos que permitan promover un mejor desempeño de la gestión e incentivan a los funcionarios y servidores públicos a poner sus talentos a disposición del Gobierno para producir de mejor forma y con mayor calidad a fin de que sus resultados tengan un nivel más trascendente para la sociedad. Reconoce entonces que para la adecuada ejecución de las labores se requiere de liderazgos que establezcan una conducción más estratégica de la gestión.

Si observamos un comparativo entre la visión weberiana y la gerencial o posburocrática, las distinciones no solo son claras, sino que evidencian las ventajas de adaptarse a esquemas que permiten un mayor progreso social.

### Tabla 1.

#### Cuadro comparativo entre paradigma burocrático y paradigma posburocrático

Paradigma burocrático	Paradigma posburocrático
• Interés público definido por los expertos	• Resultados valorados por los ciudadanos
• Eficiencia	• Calidad y valor
• Administración	• Producción
• Control	• Apego al espíritu de las normas
• Especificar funciones	• Identificar misión, servicios
• Autoridad y estructura	• Clientes y resultados



Paradigma burocrático	Paradigma posburocrático
<ul style="list-style-type: none"> <li>Justificar costos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entregar valor (valor público)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Implantar responsabilidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir la rendición de cuentas</li> <li>Fortalecer las relaciones de trabajo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguir reglas y procedimientos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entender y aplicar normas</li> <li>Identificar y resolver problemas</li> <li>Mejora continua de procesos</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Operar sistemas administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Separar el servicio del control</li> <li>Lograr apoyo para las normas</li> <li>Ampliar las opciones del cliente</li> <li>Alentar la acción colectiva</li> <li>Ofrecer incentivos</li> <li>Evaluar y analizar resultados</li> <li>Practicar la retroalimentación</li> </ul>

**Fuente:** tabla adaptada de *Programa de formación: desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas*, IDEA Internacional y Transparencia, 2009, Lima, Perú, pág. 18.

## B. La nueva gestión pública

La nueva gestión pública (NGP) se basa en atender y satisfacer las necesidades de la ciudadanía aplicando principios, mecanismos y procedimientos que han sido exitosos en el plano de la actividad privada y que esta introduce en la gestión pública para que se garantice un accionar eficiente, eficaz y oportuno.

Ahora bien, uno de los principales precursores de la idea de la nueva gestión pública, Aucoin, quien fuera citado por Brugué y Subirats (1996), señala que el surgimiento de la nueva gestión pública es la expresión de una forma diferente de definir la Administración, enfocándose en disminuir costos, midiendo el desempeño realizado y los resultados alcanzados en términos de satisfacción de la ciudadanía.

Como afirma Guerrero (1999), la NGP va a buscar apartarse de la visión weberiana. Con ello se pretende dar paso a un nuevo enfoque más proactivo que busca entender y atender a las demandas ciudadanas empleando criterios económicamente más efectivos para su desempeño.

Por su parte, Barzelay (2003) señala que cuando se habla de nueva gestión pública debemos entender que se han tomado un conjunto de decisiones sobre políticas públicas que han motivado un reajuste sustancial en el ejercicio del Gobierno y la gestión del sector estatal.

Otro enfoque que también recoge la NGP es el de la "Reinvención del Gobierno", difundido por Osborne y Gaebler, a los cuales Chica Vélez (2011) parafrasea de la siguiente forma:

- Los ciudadanos, entendidos como clientes, deben ser puestos en primer lugar. Estos se deben identificar respecto a los productos y servicios que presta la organización.
- Se deben eliminar los procedimientos burocráticos. Reducción de trámites en los pasos y operaciones organizacionales.
- Se debe procurar dar un mayor poder a los empleados, eso con el fin de obtener resultados y para lo cual se debe también volver a lo esencial (pág. 62).

En ese orden de ideas, la NGP agrupa muchas corrientes y modelos de gestión diferentes; algunos con enfoques más neoempresariales y otros, denominados neopúblicos, que ponen más énfasis a aspectos como la racionalización, el control de la externalización de los servicios públicos, la repolitización, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública. Pero como señala Ramió (2001), las corrientes neoempresariales representan la mayor parte de la literatura y suelen ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones. Así, las corrientes neoempresariales tienen como principales características:

- Filosofía de "no remar", sino hacer que los otros "remen": el Estado relacional y la sociedad del bienestar, más que el Estado intervencionista y del bienestar.
- Fomentar la mutación de las Administraciones públicas al pasar de proveedoras de servicios públicos a intermediarias que "venden" servicios.
- Adopción del lenguaje y los conceptos del sector privado.
- La reducción de la relación entre la Administración y la ciudadanía a la relación Administración-clientes.
- Fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas con una creciente autonomía respecto a la gestión económica, patrimonial, laboral, etc., para que estas se especialicen en la producción de una gama determinada de servicios y se reajusten con más facilidad a las necesidades de los clientes de los servicios públicos.
- Todo lo anterior se materializa en organismos que tienen unas formas jurídicas alejadas en mayor o menor grado del derecho público (pág. 4).

La NGP entiende que es indispensable brindar servicios de mayor calidad, con transparencia y fortaleciendo los mecanismos de control; a su vez, se alienta que se fomente una participación ciudadana más activa, que sea consciente de su rol propositivo para alcanzar los cambios esperados. Así, este modelo promueve el cambio en la organización y gestión de las Administraciones públicas, incorporando, como ya se ha mencionado, métodos más dinámicos, rápidos y sinérgicos, teniendo como premisa alcanzar el éxito y tomando, para ello, una serie de técnicas o herramientas que han funcionado en el mundo privado; y, al mismo tiempo, aplican medios de articulación con los actores no gubernamentales para que sean parte de los procesos de cambio y generen valor respecto a su aplicación y resultado.

De esta forma, los parámetros en los que se desenvuelve la nueva gestión pública redimensionan la actuación de las entidades gubernamentales para transformarlas y conseguir una construcción

que sea capaz de tener mayor sensibilidad a la problemática social y responder a esta de manera eficiente, eficaz y oportuna.

Otros aspectos importantes por resaltar que nos trae la NGP, en su proceso de incorporación a las Administraciones públicas, conforme lo señala IDEA Internacional y Transparencia (2009), son:

- a. La formulación estratégica de políticas de desarrollo y gestión.
- b. La gradual eliminación del modelo burocrático hacia una gestión por resultados.
- c. La creación del valor público.
- d. El desarrollo de las instituciones y dimensionamiento adecuado del Estado.
- e. El mejoramiento de las conquistas macroeconómicas y la equidad social (pág. 19).

En síntesis, este modelo comprende que su responsabilidad no se orienta solo al cumplimiento de mandatos, sino que debe alcanzar resultados eficaces y eficientes, económicamente más productivos, por lo que se entiende que el proceso de cambio debe reemplazar la burocracia tradicional por un Gobierno más competente, transparente y que lleve servicios de calidad a la ciudadanía, de ahí que la gestión por resultados sea uno de los aspectos claves para su implementación.

Es así como desde esta nueva concepción hay que tener presente la concurrencia de diversos enfoques que le han ido dando forma y sentido al paradigma de la nueva gestión pública, así tenemos la gestión por resultados, la creación de valor público y la gestión por procesos, entre otros. Para comprender mejor estos aspectos, pasaremos en el siguiente acápite a comentar —de manera sucinta— el sentido y desarrollo de los principales enfoques mencionados.

### ***1.3.3.1. Enfoque de la gestión por resultados***

Este es un enfoque que se desarrolla dentro del contexto de la nueva gestión pública; su ejecución implica el que se conjeture una Administración con instituciones públicas orientadas al cumplimiento de medidas estratégicas previstas en un plan de gobierno u otros instrumentos de gestión que permitan identificar un norte claro y aspectos verificables de ser cumplidos.

Este tipo de gestión exige un marco sinérgico de actuación, donde se deja de lado la verticalidad de funciones para construir vínculos de esfuerzo conjunto que se soporten en procesos múltiples que confluyan para obtener las metas deseadas.

Así, podemos colegir que la agenda que atiende la gestión por resultados:

Hace énfasis en la superación de problemas socialmente relevantes como: la superación de la pobreza; el crecimiento económico sostenible; el mejoramiento en la calidad de vida; el incremento de la esperanza de vida; el aumento de los promedios de escolaridad; la disminución del costo de operación gubernamental; y el mejoramiento de la definición y medición de los

resultados de desarrollo por parte de las instancias estatales y supraestatales (Chica Vélez, 2011, pág. 66).

### **1.3.3.2. Enfoque de la creación de valor público**

A la gestión por resultados debemos sumarle otro enfoque estratégico que ha contribuido al fortalecimiento y desarrollo de la concepción de la nueva gestión pública, nos referimos a la creación del valor público.

Este concepto podemos describirlo siguiendo a Barzelay (1998), quien refiere que los servidores públicos, al reflexionar sobre la razón de ser de la acción gubernamental, deben tener presente los conceptos de producto o servicio, calidad y valor.

Esto nos remite a lo expuesto por Moore (1995), quien entiende:

La gestión pública como una acción estratégica, orientada a resultados que son demandados por la sociedad. En este sentido, sostiene, el gerente público es un actor que debe explotar el potencial del contexto político y organizativo en el que está inmerso con el fin de crear valor público (pág. 18).

Sin embargo, no es posible definir el término "valor público" de una manera parametrizada o absoluta, pues no se asocia a una sola circunstancia, sino que, más bien, se asocia al posible efecto que alcancen las acciones de las organizaciones públicas en su despliegue hacia la sociedad y sobre todo al nivel de satisfacción que estas alcancen.

### **1.3.3.3. Enfoque de la gestión por procesos**

Finalmente, un aspecto que no puede dejar de mencionarse es el de la gestión por procesos, la cual construye articulaciones ordenadas y organizadas de forma estratégica sobre las que se desenvuelve la actividad gubernamental para alcanzar sus objetivos y fines. Para exponer esto en términos sencillos, cabe remitirnos a lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública (SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (2020), que señala que: "La gestión de procesos tiene como propósito organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de una entidad pública de manera transversal a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el logro de los objetivos institucionales" (pág. 8).

Esta forma de gestión permite construir espacios de trabajo organizados para crear información y producir resultados coherentes tras el despliegue del aparato gubernamental. Para ello se necesita una visión estructural de las cosas para dimensionar su naturaleza, sentidos, alcances, variaciones y costos, entre otros, y ponerlos en marcha de manera que respondan con simpleza, rapidez,

concatenación razonable de los elementos y dinamicidad, a fin de obtener resultados mediante el ejercicio de esfuerzos debidamente necesarios.

Es importante señalar que este enfoque se origina en los procesos de organización industrial, donde se enfatiza la estructura organizacional como necesaria para alcanzar los objetivos, no partiendo desde la eficiencia individual, sino de la eficiencia de la totalidad de la estructura.

En general, este enfoque también contribuye a la conformación de la nueva gestión pública, siendo más una herramienta de construcción de acciones organizadas en ese marco de generación de sinergias que se requieren articular para que el aparato gubernamental responda de manera eficiente y eficaz.

#### **1.3.4. El modelo de gobernanza**

Este modelo surge también, en la década de los noventa, cuando ni siquiera se había terminado de consolidar la NGP.

Como bien lo define Ramió (2016):

La gobernanza es un intento de configurar espacios públicos deliberativos en los que puedan interactuar los distintos niveles de Administraciones públicas, los agentes económicos y sociales y la sociedad civil, para afrontar los desafíos que tiene planteados la sociedad actual, en un entorno dominado por los fenómenos de la globalización-localización (pág. 8).

Tiene en consideración que el elemento democrático es fundamental, representada en la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, lo cual contribuye con el principio de legitimidad, no siendo suficiente solo con eficacia y eficiencia. Además, los ciudadanos salen del proceso de clientelización y recuperan sus derechos políticos, en tanto pueden participar de distintas formas, y con diferentes intermediarios, y también de manera directa, en el espacio de debate e influencia política.

Ahora bien, este modelo es apoyado por diversos sectores de la sociedad, ya que desde una perspectiva conceptual seduce y entusiasma que los actores, desde el mercado y la sociedad civil organizada, hagan llegar sus aportes en la construcción de políticas públicas, es decir, que participen de manera directa e indirecta en el ciclo de las políticas públicas y tengan un rol activo en los procesos de evaluación y control de su implementación.

Este modelo pone en evidencia que los medios o herramientas planteadas por los sistemas políticos partidarios y por el propio Estado vienen fracasando en sus intentos por representar y recoger

las propuestas de diversos sectores sociales, los cuales han ido cambiando drásticamente dado el proceso de globalización, el impacto de las TIC, los movimientos migratorios, etc.

Resulta interesante recoger lo que señala Ramió (2016) respecto del modelo de gobernanza y la política:

[...] fomenta indirectamente la intromisión de la política en el seno de la Administración pública. Como la política es impotente para adoptar las grandes decisiones y soluciones, los líderes políticos se refugian en la técnica y en la toma de pequeñas decisiones. Representa una funcionalización de la política que debilita todavía más a la Administración pública y al Estado.

Es muy probable que el modelo de la gobernanza haya llegado para quedarse y seguramente será una de las grandes opciones de futuro tanto para el Estado como para sus Administraciones públicas.

[...]

El modelo de gobernanza es, en cambio, inexistente en la Administración pública. Es una paradoja: la Administración pública opera dentro de un modelo de gobernanza, pero no ha asumido en su seno este modelo (no posee ni la capacidad de relación ni la inteligencia institucional para maniobrar en este sistema) (págs. 10-11).

Un aspecto que resaltar es que este modelo busca superar en enfoque de compartimientos estancos para abordar los problemas y propuestas de solución desde el Estado, ahora bien, esa interrelación debe ser activa con el mercado y la sociedad civil, lo cual se ha visto favorecido por las TIC y, además, los ciudadanos reclaman más información y participación (debatir, opinar, decidir y co-gestionar) a los tomadores de decisiones.

Es importante mencionar que existen diversos autores que hablan de otros modelos o enfoques, como el modelo de la nueva gobernanza, que tiene como discurso principal:

Aumentar la efectividad y legitimidad, a través de la inclusión de actores sociales en el ciclo de las políticas públicas y priorizando una operación flexible bajo esquemas de coordinación horizontal. Ello genera una visión inclusiva sobre la amplia gama de organizaciones y actores que participan en la gobernanza de sociedades complejas y pluralistas.

Además, han establecido que cuentan como mecanismo de coordinación a las: "redes de colaboración, asociaciones público-privadas e integración de servicios entre múltiples entidades públicas" (Ugarte, Rivero y Bautista, 2020, pág. 7).

Desde nuestra perspectiva, esta denominación seguiría encajando en el modelo de gobernanza que hemos explicado líneas arriba.

De igual forma, también se plantea el modelo del neoweberiano, que tiene como discurso principal:

Modernizar la Administración pública al contar con una burocracia profesional, ética y proba, que goce de estabilidad y línea de carrera. Se ha de impulsar bajo esquemas de representación y bases de legitimidad sólidos para conectar las intervenciones del Estado con las valoraciones de los ciudadanos, y evitar la inercia organizacional.

Y cuyo mecanismo de coordinación es el: "Ejercicio de autoridad, a través de la jerarquía impartida por funcionarios públicos imparciales. Roles y responsabilidades de tipo político y administrativo están claramente definidos y divididos. La actuación es configurada en base a ley" (Ugar-te, Rivero y Bautista, 2020, pág. 7).

Existe una situación similar respecto a la NGP, pues algunos hablan de la existencia de una llamada reconceptualización de la NGP como innovación, siendo debatida y cuestionada por Iglesias, quien desarrolla la NGP y la innovación en el sector público (Iglesias, 2020).

Finalmente, queremos mostrar en este devenir del tiempo la evolución de los modelos que las Administraciones públicas han ido asumiendo y que subsisten en parte; algunos se encuentran aún en proceso de implementación y tienen diversos espacios en el Estado donde coexisten.

Ahora pasaremos a desarrollar los antecedentes y el contexto del proceso de modernización en la gestión pública del Perú.

## **1.4. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL PERÚ DEL SIGLO XXI**

En la década de los noventa se sentaron las bases de un proceso que dictó una nueva agenda para reformar la gestión pública. Para ello se estableció una nueva Constitución Política de Perú en 1993 que redefinió el rol del Estado en la economía y se reestructuraron las entidades públicas en la búsqueda de una reducción del Estado, para priorizar y resaltar su rol de ente regulador y de promotor de la inversión; así se reducía su capacidad ejecutora y se brindaba un espacio fuerte y amplio al mercado y su autorregulación. Sin embargo, cabe mencionar que se crearon también figuras como los organismos reguladores y la Defensoría del Pueblo para equilibrar la relación entre el ciudadano, el mercado y el Estado.

Se introducen así una serie de recomendaciones que se asumen e implementan en el marco del Consenso de Washington<sup>4</sup>, que sustenta las llamadas reformas de primera (políticas de estabilización y reformas estructurales que resaltan los aspectos económicos y el rol mínimo del Estado), las cuales nos permiten reingresar al mercado financiero internacional y estabilizar y reactivar nuestra economía afectada por el terrorismo, el no pago de la deuda externa y la hiperinflación.

Es interesante mencionar que la aplicación de estas reformas fue avalada y propiciada ampliamente por los organismos internacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), para toda América Latina y como requisitos necesarios para la reinserción al mercado internacional.

Estos procesos de reforma estructurales requieren de amplios consensos y tiempo para su implementación, y si bien tuvieron impactos positivos en la economía de los países de América Latina, entre ellos el Perú, es cierto que las políticas propuestas por el Consenso de Washington no eran suficientes. Fue entonces necesario pensar en reformas más profundas que permitieran un funcionamiento adecuado del sistema de mercado en las economías capitalistas de los países subdesarrollados.

Es así como los mismos organismos internacionales y diversos autores, a inicios de los años noventa para América Latina y a fines de esa década para el Perú, nos hablaron de la necesidad de implementar un Posconsenso de Washington o las llamadas reformas de segunda generación.

Tanto James Wolfensohn, presidente del Banco Mundial de 1995-2005, como Michei Camdessus, presidente del FMI de 1987-2000, señalaban de forma general (como se citó en Schuldt, 2000) que en el marco del proceso de globalización, y dadas las crisis financieras de México en 1994 y del sudeste asiático en 1997, se hacía evidente la necesidad de fortalecer la lucha contra la pobreza. Así era necesario implementar nuevas medidas (que no necesariamente eran consecutivas a las reformas de primera generación) que debían coadyuvar a que un país alcance de forma sostenida un crecimiento de alta calidad, siendo necesario para ello contar, además, con políticas macroeconómicas adecuadas, instituciones sociales, políticas y sociales consolidadas, y el centro de las políticas debe ser la reducción de la pobreza.

Se centran entonces en la importancia de la estructura de las instituciones, en la mejora de las funciones administrativas y en las capacidades legales y regulatorias del Estado. Deben establecerse mecanismos que generen los incentivos y acciones que son requeridos para desarrollar el

---

4. El Consenso de Washington tenía entre sus principales políticas, con relación al campo de las políticas públicas: austeridad y disciplina fiscal; la reforma fiscal; la reorientación del gasto público hacia áreas de alto rendimiento económico para mejorar la distribución del ingreso (adopción del método de caja); la reforma tributaria, que implicaba el aumento de impuestos indirectos, simplificación, eliminación de exoneraciones, etc.; la privatización de las empresas públicas y cancelación de la banca estatal de fomento. En materia de intercambios internacionales: la unificación de los tipos de cambio; la liberalización comercial; la liberalización financiera; la apertura a la inversión extranjera directa. Respecto a la competencia y la propiedad: la desregulación de los mercados, es decir, libre entrada y competencia, así como las garantías a los derechos de propiedad (Schuldt, 2000, págs. 151-152).

sector privado y la capacidad institucional de las reformas. Se reconoce que sin instituciones fuertes no se puede contar con reformas fuertes y sostenibles y se admite la importancia de los consensos sociales para el proceso de implementación de las reformas: "1) Reforzar la gobernabilidad y la calidad del Gobierno; 2) disponer de un sistema legal y de administración de justicia adecuado; 3) afrontar el problema de la corrupción; 4) un marco social que permita tratar los problemas de la pobreza" (Schuldt, 2000, págs. 156-157).

En el Perú, sin embargo, las circunstancias de orden social, histórico, político y económico dotan al proceso de peculiares características, en cuyo contexto se fueron introduciendo reformas de primera y segunda generación, de modo casi simultáneo (Vegas, 2005). Se introducían pues procesos de reducción de la burocracia y privatización (reformas de primera generación), y al mismo tiempo se desconcentraban como inicio de un proceso de descentralización, creando más burocracia a través de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Se creaban agencias autónomas de alta exigencia técnica y con parámetros de reclutamiento, como la agencia tributaria del país (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria [SUNAT]), con una autonomía muy amplia.

Es así como en este contexto de reformas estructurales de primera y segunda generación se introducen determinados aspectos de la nueva gestión pública (NGP), implementándose una serie de mejoras en algunas instituciones, como el Banco Central de Reserva (BCR), u organismos reguladores, la SUNAT, el Instituto Nacional de Defensa del Consumidor y de la Propiedad intelectual (INDECOPI), entre otros, altamente técnicos, lo cual era coherente, en tanto se habían iniciado grandes procesos de privatizaciones y concesiones que requerían una nueva y reforzada estructura de la Administración pública (reforma institucional) para dar soporte a las reformas estructurales como la tributaria, libre competencia, etc.

Para la conformación de estas entidades, por ejemplo, se aplicaban principios de autonomía y gestión propios de la NGP, se establecieron indicadores de desempeño, exigentes procedimientos de captación, programas de capacitación, políticas de evaluación, programas de incentivos y para el recurso humano, entre otros<sup>5</sup>.

Podemos afirmar, en términos generales, que la mejora en la Administración pública fue entendida en este periodo como un conjunto de líneas de mejora de la gestión para procurar la simplificación administrativa, la calidad del gasto público, el perfeccionamiento de la estructura de las instituciones del Estado, etc., que después de algunos años (hacia inicios del siglo XXI) adoptó un tamiz holístico e integral que conllevó el inicio de un tratamiento y el establecimiento de una visión para abordar la modernización de la gestión pública como un proceso trascendente que buscara marcar un cambio en la conducta del aparato gubernamental en el Perú poniendo al ciudadano como centro de su servicio.

---

5. Cabe mencionar que con el transcurso del tiempo estas políticas de NGP se fueron diluyendo o debilitando en las diversas instituciones que las aplicaron en el momento de su creación o en sus procesos de reforma.

## 1.5. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ DEL SIGLO XXI

A continuación detallaremos el proceso de la modernización de la gestión pública en el Perú desde el año 2000 hasta julio de 2021, que constituye el periodo de la presente investigación.

Este apartado se centra en un resumen de los antecedentes desarrollados por la SGP (2021i), así como los aportes de Ugarte, Rivero y Bautista (2020) y el estudio de la OCDE (2016) sobre *Gobernanza pública: Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*.

De modo general, abordaremos como parte del contexto las reformas administrativas generales que se han realizado durante este periodo, además del desarrollo normativo del proceso de modernización en sí mismo.

Ahora bien, en el año 2000, se tomaron las primeras medidas normativas que permitieron institucionalizar la modernización de la gestión pública como una función permanente del Estado. Esto se realizó dotando de nuevos roles a la Presidencia del Consejo de Ministros a través de los literales: g), h) e i) del artículo 4.º del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia de Consejo de Ministros (PCM), aprobado por Decreto Supremo 004-2000-PCM, publicado el 15 de febrero de 2000:

Artículo 4. Las funciones de la PCM son las siguientes:

- g) Asesorar a las entidades públicas en materia de simplificación administrativa y evaluar de manera permanente sus procesos de simplificación administrativa.
- h) Supervisar y fiscalizar el cumplimiento de las normas de simplificación administrativa.
- i) Promover la mejora de la gestión pública, la calidad del gasto público, el perfeccionamiento de la organización de las entidades públicas y la eficiencia de los procesos y sistemas administrativos [...].

En la misma norma, se crea la Dirección General de Gestión Pública como:

El órgano encargado de conducir y realizar las acciones tendientes a la mejora permanente de la Administración pública señalado en el artículo 18.º del ROF de la Presidencia del Consejo de Ministros. Se le asignan funciones vinculadas principalmente a la simplificación administrativa y la mejora de la estructura y organización de las entidades públicas.

En el año 2001 se publica la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, que aborda con énfasis lo referente a la simplificación administrativa.

En el año 2002, el proceso de modernización de la gestión pública comenzó a tomar una forma más relevante y se marcó un hito relevante con la dación de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, la cual “declaró al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado al servicio del ciudadano”<sup>6</sup>. Un aspecto clave de este nuevo proceso es su enfoque de servir mejor al ciudadano, de ahí que el proceso de cambio asumiera un nuevo giro en la manera en que se enfocó la gestión pública en el Perú, aunque sin obtenerse los resultados esperados.

Esta norma marcó un antes y un después en lo que se refiere a la modernización de la gestión pública en el país, dado que por primera vez se constituyó un marco normativo que definiría la orientación que tendría el proceso de modernización; asimismo, se determinaron sus alcances y se definieron los principios que lo guiarían.

En el mismo año, a nivel macro se produjo una reforma sustancial en la Constitución, pues se aprobó la Reforma Constitucional para la Descentralización Política y Administrativa mediante la Ley 27680; la Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización; la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial; la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales; y la Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, lo cual supuso una serie de reformas en la Administración central y subnacional, para dar inicio, entre otros, a la transferencia de funciones.

Otra línea importante fue la creación del Foro del Acuerdo Nacional, en el año 2002, que tradujo sus acuerdos en un conjunto de políticas de Estado, las cuales fueron elaboradas con base en el diálogo y consenso de diversos actores políticos y representantes de la ciudadanía organizada; ello con la finalidad de definir las líneas maestras para conducir al desarrollo del país y afirmar la gobernabilidad democrática. Actualmente, el Acuerdo Nacional (2014) tiene cuatro objetivos y treinta y cinco políticas, las cuales enunciamos en el anexo 2 del presente trabajo.

Para el año 2004, se aprueba la Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y la Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público, que buscaba implantar un proceso meritocrático para los servidores públicos. En el año 2005 se aprueba la Ley 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, que perseguía programar y alinear los objetivos a corto, medio y largo plazo del Gobierno nacional y subnacional en sus diversas entidades públicas.

Posteriormente, en el año 2007, se promulgó la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), la que también define principios para la actuación del Poder Ejecutivo, destacando el principio de servicio al ciudadano, el cual expresa que “las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad”<sup>7</sup>. En esta norma también se señala que la modernización de

6. Numeral 1 del artículo 1.º de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

7. Artículo II de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

la gestión pública es uno de los sistemas administrativos del Estado y establece otros adicionales como los de abastecimiento, tesorería, planificación y presupuesto, entre otros.

En el mismo año, se establecen las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento, aprobado mediante Decreto Supremo 027-2007-PCM, que tiene un fuerte enfoque de simplificación administrativa. Se aprueba también la Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo. Ambas normas fueron posteriormente derogadas.

Las reformas administrativas públicas continúan en diversos aspectos, así para el año 2008, mediante el Decreto Legislativo 1023 se aprueba la ley que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (Ley Servir), y respecto a la infraestructura pública y la prestación de servicios públicos con participación del sector privado se promulga el Decreto Legislativo 1012, Ley Marco de las Asociaciones Público-Privadas, que luego fue derogada en el año 2015 por el Decreto Legislativo 1224, hasta llegar a la norma vigente sobre la materia en el año 2018, Decreto Legislativo 1362, que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos.

Respecto a la reforma pública administrativa de simplificación administrativa, en el año 2010 se aprobaría, mediante Decreto Supremo 025-2010-PCM, la Política Nacional de Simplificación Administrativa y su respectivo plan, mediante Resolución Ministerial 228-2010-PCM, normas que serían derogadas en el marco del Decreto Supremo 004-2013-PCM, que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y su respectivo plan aprobado mediante Resolución Ministerial 125-2013-PCM.

Luego, en 2011, mediante Decreto Supremo 054-2011-PCM, vio la luz un instrumento que a pesar de las intenciones y discursos no tuvo el nivel de impacto y cumplimiento esperado, hablamos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, también denominado Plan Bicentenario.

Este instrumento buscó trazar un camino orientador, estructurado y planificado para encaminar el país hacia el bicentenario. Para ello se trazaron seis objetivos:

1. Derechos fundamentales y dignidad de las personas.
2. Oportunidades y acceso a los servicios.
3. Estado y gobernabilidad.
4. Economía, competitividad y empleo.
5. Desarrollo regional e infraestructura.
6. Recursos naturales y ambiente (CEPLAN, 2011).

Como se observa, este instrumento también mostró una orientación hacia un Estado más preocupado por las necesidades ciudadanas y por prestarle mejores servicios. Sin embargo, como hemos señalado y veremos en los hechos más adelante, lamentablemente, esto no se concretó de manera regular ni contundente.

En el año 2012, se aprueba la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública mediante Decreto Supremo 109-2012-PCM, que establece como acciones prioritarias la formulación y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y su Plan de Implementación; además de la adecuación del marco normativo que regula la estructura, organización y funcionamiento del Estado, la mejora en la calidad de servicios y el Gobierno abierto. Esta reconoce que el Estado continuaba actuando de manera desarticulada e ineficiente, especialmente en la provisión de bienes y prestación de servicios públicos, por lo que se estima pertinente impulsar una reforma mayor para contar con un Estado moderno, eficiente, descentralizado, unitario, inclusivo y abierto.

Así se señala que la reforma del Estado implica:

Una transformación sustantiva de algunos de los roles básicos del Estado actual (planificador, propietario, agente económico, normativo de los sistemas político-institucional, económico y/o social, administrador de sus estructuras y/o controlador de su funcionamiento, etc.). Es un proceso que conduce a cambios sustanciales en la forma como se organiza y distribuye el poder político, en la estructura y funcionamiento del aparato estatal, en las reglas que enmarcan el vínculo con los trabajadores del sector público, y en la forma en la que el Estado se relaciona con los ciudadanos, atiende sus demandas y garantiza sus derechos básicos (USAID, 2011, pág. 10).

En el mismo año, 2012, se promulgaría el Decreto Legislativo 1211, que establece el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de Ventanillas Únicas e intercambio de información entre entidades públicas.

En el año 2013, en lo que respecta al Gobierno digital mediante Decreto Supremo 081-2013-PCM, se aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017, y en materia de recursos humanos se aprueba la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.

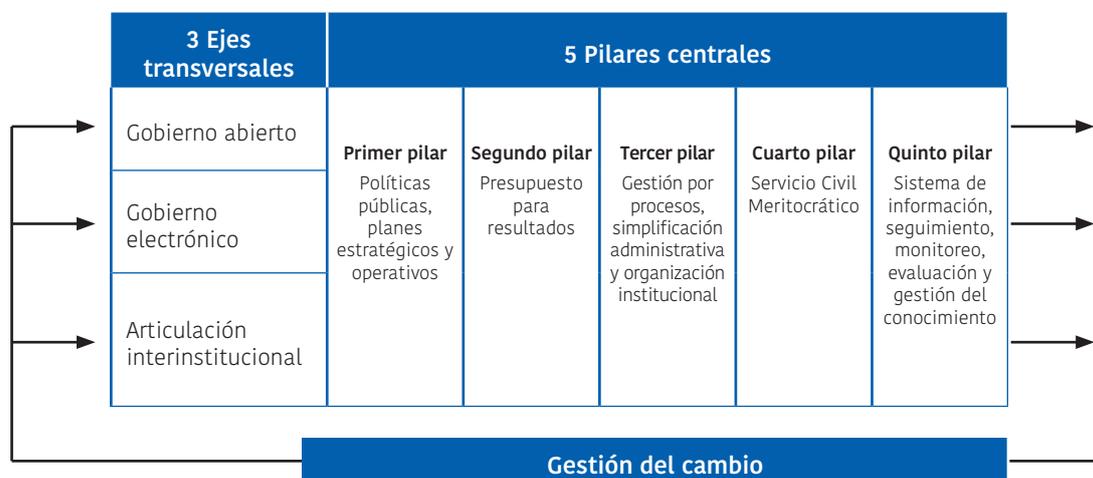
En el mismo año, 2013, se aprobó la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública rumbo a 2021, a través del Decreto Supremo 004-2013-PCM, adquiriendo este la calidad de ser el instrumento más importante para definir la conducción estratégica del proceso de modernización del Estado, al mismo tiempo que determina los objetivos y lineamientos para la actuación del sector público y ponerlo al servicio de los ciudadanos.

Con este instrumento se tiene una visión coherente y articulada de hacia dónde se pretende que camine la gestión pública en el Perú, ya que la PCM ha definido que la modernización se avoca a una gestión por resultados orientada al servicio de los ciudadanos, donde las autoridades, los funcionarios y los servidores públicos son responsables de su ejecución.

Esta política, conforme lo ha definido la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, cuenta con cinco pilares, tres ejes transversales y un proceso de gestión del cambio, tal como se puede observar en la figura 2:

**Figura 2.**

## Pilares y ejes de la política de la modernización



**Fuente:** adaptación del gráfico proporcionado por la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>8</sup>. Elaboración propia.

Mediante la Ley 30039, de 7 de junio de 2013, se modifica la Ley 27658 incorporando a los Gobiernos regionales y locales en la Estrategia del Proceso de Modernización de la Gestión del Estado, así se establece como estrategia del proceso de modernización lo siguiente:

El proceso de modernización de la gestión del Estado se apoya en la suscripción de convenios de gestión y en la implementación de programas piloto de modernización en los distintos sectores de la Administración pública central, en todas sus instancias, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley. Estos últimos implican una reorganización integral del sector, incluyendo aspectos funcionales, estructurales, de recursos humanos, entre otros<sup>9</sup>.

Ahora bien, hay que tener en cuenta el Acuerdo entre la República del Perú y la OCDE, el mismo que fuera suscrito el 8 de diciembre de 2014, y ratificado mediante Decreto Supremo 004-2015-RE. Es así como, desde ese año en adelante, los diversos Gobiernos han manifestado su respaldo y voluntad, en torno a que el Perú forme parte de la OCDE, situación que no ocurre desde hace cerca de ocho años, pero que ha impactado en diversos aspectos normativos, organizacionales y de política pública del Perú.

En el año 2015, mediante Decreto Supremo 086-2015-PCM se declararon de interés nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del proceso de vinculación del Perú con la OCDE.

8. Para más información, ver la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021: <https://sgp.pcm.gob.pe/politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica-al-2021/>

9. Artículo 12.º de la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

Esto tiene una trascendencia especial dado que el Gobierno peruano solicitó a la OCDE que desarrollara una serie de estudios en el marco del Programa País, siendo uno de ellos un estudio denominado *Gobernanza pública: Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo* (OCDE, 2016)<sup>10</sup>, el cual abordaba una serie de recomendaciones en materia de la reforma de la gobernanza pública, el Centro de Gobierno, la planificación estratégica y el seguimiento y evaluación de políticas públicas. Así analiza la implementación de una descentralización efectiva con relación a los logros y retos en la gobernanza multinivel, y también estudia lo referente al servicio civil y la integración del Gobierno digital y el Gobierno, abiertos a la modernización del sector público.

De esta manera, se establecen una serie de recomendaciones, que para el caso de la materia de la investigación se centran en el desarrollo del Centro de Gobierno. Sin embargo, es interesante mencionar que, en el marco de las recomendaciones de la OCDE en sus diversos estudios del Programa País, se realizan una serie de ajustes, por ejemplo, en el año 2016 se introduce lo referente a la calidad regulatoria, a través del Decreto Legislativo 1310, que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de la calidad regulatoria.

En el año 2017, a través del Decreto Supremo 022-2017-PCM, se produjo la modificación de la estructura orgánica de la Presidencia del Consejo de Ministros, cambiando el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, para fortalecer sus marcos de acción e intervención, a fin de transformarlo en un Centro de Gobierno, acogiendo las sugerencias de la OCDE.

Esto se desarrolló atendiendo a que el artículo 17 de la LOPE establece que la PCM es responsable de las coordinaciones de las políticas nacionales y sectoriales, así como de la organización con los demás poderes del Estado y entidades públicas de todo tipo y nivel de gobierno<sup>11</sup>. Además, el estudio de gobernanza pública de la OCDE hizo recomendaciones para mejorar el diseño institucional de la PCM, a fin de optimizar sus capacidades y fortalecer sus competencias de articulación.

De esta forma, al convertir a la PCM en un Centro de Gobierno se buscó concretar que existiera coherencia en la conducción administrativa que lidera el Gobierno y cumplan los fines y prioridades de gestión a favor de los ciudadanos.

10. Ver: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru\\_9789264265226-es#page4](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page4)

11. Ver: Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

"Artículo 17. Presidencia del Consejo de Ministros.

La Presidencia del Consejo de Ministros es el Ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Coordina las relaciones con los demás poderes del Estado, los organismos constitucionales, Gobiernos regionales, Gobiernos locales y la sociedad civil. El presidente del Consejo de Ministros es el titular de la Presidencia del Consejo de Ministros. Su organización y funciones se regulan mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros".

En el año 2018, a través del Decreto Legislativo 1446, se modificó, nuevamente, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (LMMGE), incorporándose en la ley el artículo 5-A<sup>12</sup> que contextualiza el rol del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, ratificando que este tiene como finalidad velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios a los ciudadanos.

Como bien señala la Secretaría de Gestión Pública (2021), con esta modificación se busca integrar y desarrollar el funcionamiento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, que se habría creado en el año 2008 en la LOPE, y así diez años después se modifica la LMMGE y se incorporan la finalidad y los ámbitos de aplicación del mencionado sistema, en razón de que existía una dispersión en torno a sus materias y se dificultaba la comprensión de sus alcances. Por tanto, se tiene en cuenta la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y las materias asignadas a la Secretaría de Gestión Pública en el ROF de la PCM.

Como consecuencia de ello, se aprobó ese mismo año, mediante Decreto Supremo 123-2018-PCM, el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, el cual señala en su artículo 4 que: "La gestión pública consiste en la selección y utilización de todos aquellos medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio a cargo de las entidades públicas"<sup>13</sup>. El mismo artículo señala que ello se logra a través de:

- a) Las intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas generando beneficios a la sociedad.
- b) La optimización de la gestión interna a través de un uso eficiente y productivo de los recursos públicos.

12. Ver: Decreto Legislativo 1446, decreto legislativo que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, publicado el 16 de septiembre de 2018.

"Artículo 5-A. Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

5-A.1 El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene por finalidad velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios; propiciar la simplificación administrativa; promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros; el Gobierno abierto; la coordinación interinstitucional; la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; y la búsqueda de mejoras en la productividad y en la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados.

5-A.2 La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gestión Pública, ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública".

13. Ver: Decreto Supremo 123-2018-PCM, Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

"Artículo 4. Proceso de modernización de la gestión pública.

4.1 La modernización de la gestión pública consiste en la selección y utilización de todos aquellos medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio a cargo de las entidades públicas. Se crea valor público cuando:

- a) Las intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.
- b) Se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.

4.2 Los objetivos y contenidos principales del proceso de modernización de la gestión pública se desarrollan en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, cuya conducción recae en la Presidencia del Consejo de Ministros y requiere la intervención articulada de todas las entidades públicas".

Este mismo reglamento establece que el sistema tiene como medios que actúan de forma interrelacionada para su despliegue y ejecución (ver anexo 3):

- a) Simplificación administrativa.
- b) Calidad en las regulaciones.
- c) Calidad de la prestación de bienes y servicios.
- d) Gobierno abierto.
- e) Coordinación interinstitucional.
- f) Estructura, organización y funcionamiento del Estado.
- g) Mejora de la productividad.
- h) Gestión de procesos.
- i) Evaluación de riesgos de gestión.
- j) Gestión del conocimiento.

Es importante señalar que en el artículo 7 del mencionado decreto supremo se indica que dichos medios:

[...] se relacionan entre sí y están orientados a que las entidades públicas mejoren su gestión interna y la calidad de la prestación de los bienes y servicios que brindan, así como de las regulaciones que emitan, para satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.

Además, también en su artículo 3 establece que el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública se rige bajo los siguientes principios:

- a) Orientación al ciudadano: las intervenciones de las entidades públicas, según su naturaleza, se diseñan e implementan a partir de la identificación de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.
- b) Orientación a resultados: las entidades realizan intervenciones públicas para resolver un problema público o de gestión interna y evalúan sus resultados para mejorar sus bienes, servicios o regulaciones.
- c) Eficacia y eficiencia: las entidades públicas orientan su actuación hacia el logro de objetivos institucionales y el manejo racional y óptimo de los recursos, eliminando la duplicidad o superposición de competencias, funciones y atribuciones.
- d) Flexibilidad: las entidades públicas adaptan su organización y procesos para responder oportunamente a la heterogeneidad y coyunturas propias del entorno donde intervienen.
- e) Simplicidad y armonización: las entidades públicas que establecen reglas para el funcionamiento y gestión de la Administración pública lo hacen buscando la simplicidad en las reglas y su operación armónica con las regulaciones emitidas por otras entidades rectoras de políticas y sistemas.

- f) Reconocimiento de la heterogeneidad: al legislar sobre el funcionamiento, operación y gestión de las entidades públicas se reconoce la heterogeneidad de las mismas, procurando la razonabilidad de las exigencias que se imponen a la Administración.

Asimismo, a través de esta norma, en sus artículos 5 y 6, señala que las entidades del Estado peruano aplican el modelo de gestión para resultados, el cual permite identificar y adoptar decisiones sobre todos aquellos aspectos que contribuyan a la creación de valor público. De esta forma, establece una serie de orientaciones para la gestión por resultados:

- a) Delimitación de los resultados esperados, orientados a resolver un problema público o potenciar una oportunidad, previa identificación de los bienes y servicios a prestar o la regulación a emitir.
- b) Desarrollo de una cultura de excelencia y de servicio público con miras a profundizar la responsabilidad, compromiso, y la capacidad de acción entre los servidores civiles.
- c) Aplicación de mecanismos conducentes a mejorar la productividad y eficacia de las entidades públicas.
- d) Uso de sistemas de información para monitorear y evaluar las intervenciones públicas, y toma de decisiones basadas en evidencia.

Un aporte interesante del Reglamento del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, en su artículo 12, señala que las entidades que quieran implementar acciones de modernización deberán tener en cuenta lo siguiente:

- a) Identificación de la problemática: el inicio de toda acción de modernización responde a la necesidad de resolver un problema público que aqueja a las personas y que está asociado a los objetivos institucionales de la entidad, o que afecta el funcionamiento de la gestión interna.
- b) Priorización: las acciones de modernización se priorizan, principalmente, en función de la cantidad de personas a quienes afecta una situación problemática, del grado de afectación que podría ocasionar la inacción pública a un grupo de personas, o de la potencial mejora en la productividad que podría generar.
- c) Viabilidad de la implementación: las acciones de modernización toman en cuenta la capacidad operativa y los recursos disponibles de la entidad, considerando que los beneficios esperados superen los costos asociados.
- d) Medición de resultados: las acciones de modernización contemplan desde su diseño y en su implementación condiciones para realizar el seguimiento de sus avances y evaluar sus resultados.
- e) Trazabilidad en las decisiones: la toma de decisiones y el control de la gestión y sus resultados se basan en evidencia documentada y accesible.

A modo de resumen, la Secretaría de Gestión Pública (2021) comparte que el Reglamento del Sistema de Modernización de la Gestión Pública desarrolla una serie de aspectos, además de los ya

expuestos, como: 1) el sistema puede ser operado por uno o más órganos, es decir, no se requiere la creación de una oficina en particular, pero es la máxima autoridad administrativa de cada entidad la que tiene nexos y relación técnico-funcional con la Secretaría de Gestión Pública y; 2) regula las atribuciones del rector del sistema, que es la Secretaría de Gestión Pública, estableciendo los tipos de opiniones técnicas que emite.

Es todo este cúmulo de elementos que ha impulsado el Poder Ejecutivo el que marca un ritmo de acción más definido y tecnificado de la gestión, pero que al mismo tiempo ha contribuido a complejizarla, dado que no existe un dominio general de todos estos elementos por parte de la integralidad de los funcionarios y servidores públicos, motivo por el cual ponerlos en práctica resulta difícil para aquellos actores que no tienen las capacidades técnicas para implementar líneas de trabajo que demandan un conocimiento especializado. Por consiguiente, ello puede constituir un factor que, más allá de su buena contribución conceptual, puede truncar su cumplimiento dada la escasa comprensión de este.

En paralelo, en el año 2018 se dieron una serie de normas que reformaban la Administración pública, el Decreto Legislativo 1412, Ley del Gobierno Digital; y el Decreto Legislativo 1448, que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo 1310, decreto legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa y de perfeccionamiento del marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria como parte de un proceso integral y continuo. También se aprueba el Decreto Legislativo 1447, que tiene por objeto modificar el Decreto Legislativo 1211, decreto legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de Ventanillas Únicas e intercambio entre entidades públicas, a fin de ampliar las modalidades de los servicios integrados, así como promover los servicios y espacios compartidos bajo criterios que prioricen eficiencia, productividad, oportunidad y mejora de la calidad. Asimismo, establece disposiciones para promover el despliegue transversal de las tecnologías digitales en los servicios y trámites a cargo de las entidades públicas.

Siguiendo con nuestro análisis del proceso de modernización de la gestión pública, en el año 2019, a través de Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM/SGP, y como corolario de lo antes señalado, se aprobaron los Lineamientos 001-2019-SGP, que establecen los "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública".

Dichos lineamientos apuntan a la construcción de políticas que generen valor; a medir los resultados en las intervenciones públicas; a pensar de manera sistémica los problemas; a responder mejor a las personas; a que nos permita contar con bienes y servicios de calidad; a emitir regulaciones de calidad; a mejorar la productividad de las entidades públicas; y a diseñar estructuras organizacionales interconectadas, ágiles y adaptables.

En este aspecto destaca que se le da relevancia a la calidad en la actuación pública. Es pues un documento que, entre otros, establece orientaciones sobre el enfoque de modernización, los principales

problemas que se buscan resolver y los principios que debieran guiar la actuación de las instituciones públicas en la búsqueda de servir de forma eficiente y eficaz al ciudadano (Secretaría de Gestión Pública, 2021). Se establecen como principios de actuación:

- a) Diseñar e implementar políticas públicas que generen resultados.
- b) Medir los resultados de las intervenciones.
- c) Pensar de manera sistémica los problemas.
- d) Responder mejor a las personas.
- e) Contar con bienes y servicios de calidad.
- f) Emitir regulaciones de calidad.
- g) Mejorar la productividad de las entidades públicas.
- h) Diseñar estructuras organizacionales interconectadas, ágiles y adaptables.

En este punto, ya a la fecha, lo último que se aprecia, conforme a lo reportado en el Portal de la Presidencia del Consejo de Ministros<sup>14</sup>, es que la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) está en proceso de actualización, rumbo al año 2030, lo que sin duda marcará una nueva etapa en este esquema de reforma continua que se inició en el año 2002 y que en el tiempo ha procurado consolidar un marco de trabajo más ordenado y técnico del que se tuvo durante el siglo pasado, y que reconoce la importancia de la transparencia, el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, etc.

A nivel institucional, con la aprobación del Texto Único Integrado del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la PCM mediante Resolución Ministerial 156-2021-PCM, de 17 de julio de 2021, se han precisado las materias y funciones a cargo de la Secretaría de Gestión Pública y sus subsecretarías para adecuarlas al marco normativo aprobado después de 2017 y consolidar su rol como ente técnico-normativo. Cabe mencionar que este texto integra al Decreto Supremo 126-2021-PCM, publicado el 2 de julio de 2021, que aprueba la sección primera del ROF de la PCM, y la Resolución 141-2021-PCM, que aprueba la sección segunda del ROF de la PCM, publicado el 9 de julio de 2021.

Se establece entonces que la Secretaría de Gestión Pública tiene la siguiente organización:

---

14. Para más información, ver: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/campañas/3787-politica-nacional-de-modernizacion-de-la-gestion-publica>

**Figura 3.**

## Organización de la Secretaría de Gestión Pública



**Fuente:** elaboración propia, información obtenida de Documento de Política VIII-PCM (2021).

Además, queda claramente establecido que la mencionada Secretaría de Gestión Pública tiene a su cargo las siguientes materias:

- a) Estructura, organización y funcionamiento del Estado.
- b) Gestión por procesos.
- c) Evaluación de los riesgos de gestión.
- d) Simplificación administrativa.
- e) Calidad regulatoria.
- f) Calidad de la prestación de bienes y servicios.
- g) Innovación.
- h) Gobierno abierto.
- i) Gestión del conocimiento.
- j) Gestión de reclamos y servicios integrados.
- k) Productividad y gestión interna.

A partir de todos los aspectos mencionados, podemos determinar que a lo largo de estos años se ha observado una acumulación de enfoques, modelos y medios para construir las bases conceptuales sobre las cuales se trabaja la gestión pública en el Perú. Un aspecto que destacar es que se ha mantenido la coherencia y rutina en establecer que el proceso de modernización se oriente a llevar como resultado de la acción gubernamental mejores bienes y servicios a los ciudadanos, para lo cual plantean que los procesos puedan tener resultados con la capacidad de ser medibles.

Será a partir de ello que expondremos, más adelante, si en la práctica este despliegue principalmente teórico ha tenido una aplicación práctica asertiva o si solo ha tenido manifestaciones declarativas instaladas en normas que no han producido los efectos esperados.

Ahora bien, es interesante señalar el nivel de influencia o incidencia que tienen los organismos internacionales en los procesos de reforma de las Administraciones públicas. Así se ha puesto en evidencia a través de los estudios y recomendaciones de la OCDE, FMI, CEPAL, BM y del BID<sup>15</sup>, que se han tenido en cuenta y han sustentado las diversas reformas, como hemos visto, por ejemplo, en las reformas de primera y segunda generación en la década de los noventa con el BM y el FMI, y hoy con la OCDE y BID en la introducción de elementos como la calidad regulatoria.

Finalmente, a continuación presentamos una tabla que muestra la evolución normativa en materia de reformas administrativas públicas y el proceso de modernización en sí mismo, para poder apreciar cómo al mismo tiempo que se busca modernizar la gestión pública se reforman diversas entidades, estructuras, funciones y hasta servicios públicos.

De esta forma queremos poner en evidencia que la implementación del conjunto de políticas, herramientas e instrumentos que implica el proceso de modernización de la gestión y, por ende, a la Administración pública, tiene el reto de adaptarse de forma permanente y constante, pues las reformas públicas administrativas se producen al mismo tiempo. Así, este proceso se complejiza en tanto trata de ordenarse y actualizarse y al mismo tiempo cambian, por ejemplo, los sujetos (Administración pública nacional y subnacional); las relaciones o enfoques de cómo prestar los servicios públicos de infraestructura a través de las asociaciones público-privadas; la estructura subnacional y la del Poder Ejecutivo; o se ingresan nuevos conceptos, funciones y estructuras como el Gobierno digital, el Gobierno abierto, la calidad regulatoria, etc., y hasta enfoques o exigencias de tipo internacional como los de la OCDE.

## Tabla 2.

Listado de normas más importantes del proceso de modernización y de las reformas públicas administrativas emitidas entre 2000 y 2020

N.º	Tipo de instrumento legal	Número del instrumento legal	Título del instrumento legal	Fecha de publicación
1	Decreto Supremo	004-2000-PCM	Aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (derogada)	15 de febrero de 2000
2	Ley	27444	Ley de Procedimiento Administrativo General	11 de abril de 2001
3	Ley	27658	Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado	30 de enero de 2002

15. Para más información, ver: <https://www.iadb.org/es/centrodegobierno>

N.º	Tipo de instrumento legal	Número del instrumento legal	Título del instrumento legal	Fecha de publicación
4	Ley	27680	Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del Título IV, sobre Descentralización	7 de marzo de 2002
5	Ley	27783	Ley de Bases de la Descentralización	20 de julio de 2002
6	Ley	27785	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República	23 de julio de 2002
7	Ley	27795	Ley de Demarcación y Organización Territorial	25 de julio de 2002
8	Ley	27867	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	18 de noviembre de 2002
9	Ley	27972	Ley Orgánica de Municipalidades	27 de mayo de 2003
10	Ley	28175	Ley Marco del Empleo Público	19 de febrero de 2004
11	Decreto Supremo	027-2007-PCM	Se establecen las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento (derogada)	25 de marzo de 2007
12	Ley	28522	Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (derogada en parte, a excepción de la segunda, tercera, cuarta, quinta, sexta y séptima disposición complementaria)	25 de mayo de 2005
13	Ley	29158	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE)	20 de diciembre de 2007
14	Decreto Legislativo	1012	Decreto legislativo que aprueba la ley marco de asociaciones público-privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada (derogada)	13 de mayo de 2008
15	Decreto Legislativo	1023	Decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos	21 de junio de 2008
16	Decreto Supremo	025-2010-PCM	Decreto supremo que aprueba la Política Nacional de Simplificación Administrativa (derogada)	13 de febrero de 2010
17	Resolución Ministerial	228-2010-PCM	Plan de Simplificación Administrativa (dejada sin efecto)	16 de julio de 2010
18	Decreto Supremo	054-2011-PCM	Decreto supremo que aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia 2021	23 de junio de 2011
19	Decreto Supremo	109-2012-PCM	Decreto supremo que aprueba la Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública	1 de noviembre de 2012
20	Decreto Supremo	004-2013-PCM	Decreto supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	9 de enero de 2013
21	Resolución Ministerial	125-2013-PCM	Aprueba el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016	18 de mayo de 2013



N.º	Tipo de instrumento legal	Número del instrumento legal	Título del instrumento legal	Fecha de publicación
22	Ley	30039	Ley que modifica la Ley 27658 incorporando los Gobiernos regionales y locales en la Estrategia del Proceso de Modernización de la Gestión del Estado	7 de junio de 2013
23	Ley	30057	Ley del Servicio Civil	4 de julio de 2013
24	Decreto Supremo	081-2013-PCM	Decreto supremo que aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017	10 de julio de 2013
25	Decreto Supremo	004-2015-RE	Decreto supremo que ratifica el Acuerdo entre la República del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico	11 de febrero de 2015
26	Decreto Legislativo	1211	Decreto legislativo que establece el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de Ventanillas Únicas e intercambio de información entre entidades públicas	24 de septiembre de 2015
27	Decreto Legislativo	1224	Decreto legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos (derogada)	25 de septiembre de 2015
28	Decreto Supremo	086-2015-PCM	Declaran de interés nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del proceso de vinculación del Perú con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) e implementación del Programa País y crea la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente para promover las acciones de seguimiento del referido proceso	16 de diciembre de 2015
29	Decreto Legislativo	1310	Decreto legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa	30 de diciembre de 2016
30	Decreto Supremo	022-2017-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (derogada)	28 de febrero de 2017
31	Decreto Legislativo	1362	Decreto legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos	23 de julio de 2018
32	Decreto Legislativo	1412	Decreto legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital	13 de septiembre de 2018
33	Decreto Legislativo	1446	Decreto legislativo que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado	16 de septiembre de 2018
34	Decreto Legislativo	1448	Decreto legislativo que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo 1310, decreto legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria	16 de septiembre de 2018



N.º	Tipo de instrumento legal	Número del instrumento legal	Título del instrumento legal	Fecha de publicación
35	Decreto Legislativo	1447	Decreto legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1211, que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de Ventanillas Únicas e intercambio de información entre entidades públicas	16 de septiembre de 2018
36	Decreto Supremo	123-2018-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública	19 de diciembre de 2018
37	Resolución de Secretaría de Gestión Pública	004-2019-PCM/SGP	Aprueban los Lineamientos “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”	28 de febrero de 2019
38	Resolución Ministerial	156-2021-PCM	Aprueban el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros <sup>16</sup>	17 de julio de 2021

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

## 1.6. DEFINICIÓN DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Es importante señalar que Levi *et al.* (2015), en su publicación *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*, nos comparte una perspectiva interesante sobre el objeto de la modernización de la gestión pública y de la Administración pública, así señalan:

[...] La modernización de la gestión pública no puede ser vista como una mera selección de los medios más adecuados. Ella depende de la selección de los fines que se busca obtener. En este sentido, el objetivo más general de la Administración pública es el desarrollo sustentable, considerado en términos económicos, políticos, sociales y ambientales. Se debe poner especial énfasis en la búsqueda de la ciudadanía social, de modo que la gestión pública de mejor calidad debe estar presente en las políticas de educación, salud, seguridad pública, combate a la pobreza y la desigualdad social. [...] es en dichas áreas sociales donde el Estado debe invertir sus recursos financieros y sus competencias administrativas más valiosas (pág. 611).

Por su parte, la Secretaría de Gestión Pública (2013), en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, señala que es necesaria una política integradora de modernización de la gestión pública y nos recuerda que:

16. Integra el Decreto Supremo 126-2021-PCM, publicado el 2 de julio de 2021, que aprueba la sección primera del ROF de la PCM, y la Resolución 141-2021-PCM, que aprueba la sección segunda del ROF de la PCM, publicado el 9 de julio de 2021.

Las deficiencias del Estado tienen impacto en la vida de los ciudadanos y en las actividades empresariales, lo que tiene consecuencias en el bienestar de las personas, en la competitividad empresarial, en la legitimidad de los Gobiernos y, por lo tanto, en el sistema democrático y sus instituciones. Tomando en cuenta las consecuencias que tienen las deficiencias de desempeño del Estado en la vida de las personas y en la competitividad y gobernabilidad democrática del país, es que se requiere una política integradora de modernización de la gestión pública, para asegurar que todas las entidades de los tres niveles de Gobierno actúen de manera articulada y consistente en dirección de mejorar el desempeño general del Estado en el servicio a sus ciudadanos (pág. 11).

Pero es el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 123-2018-PCM, el que en su artículo 4 nos define el proceso de modernización de la gestión pública como la selección y utilización de todos aquellos medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio a cargo de las entidades públicas. Señala también que los objetivos y contenidos principales del proceso de modernización de la gestión pública se desarrollan en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, cuya conducción recae en la Presidencia del Consejo de Ministros y requiere la intervención articulada de todas las entidades públicas.

Además, el mismo reglamento establece que se crea valor público cuando:

- a) Las intervenciones públicas, que adoptan la forma de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.
- b) Se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para, directa o indirectamente, satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad (artículo 4 del D.S. 123-2018-PCM).

Es importante considerar que el proceso de modernización es de naturaleza cambiante y permanente, en tanto debe adaptarse al entorno social, es decir, cada etapa de la historia tiene sus propios retos de adaptabilidad en las Administraciones públicas y en la gestión pública en sí misma. Así que si cambian las demandas sociales, el Estado debe dar respuesta a las mismas, teniendo en cuenta que cada día se complejizan más y los ciudadanos quieren respuestas mucho más rápidas y completas, de ahí que el proceso de modernización sea permanente en todas las instancias y niveles de gobierno, más aún cuando la realidad social de nuestro país demanda mecanismos de gestión que puedan contribuir al cierre de brechas sociales para generar oportunidades de desarrollo a la población en general, reduciendo así la desigualdad social.

## CAPÍTULO II.

# PRINCIPALES ELEMENTOS QUE INCIDEN EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En el marco de la presente investigación, consideramos pertinente caracterizar algunas materias que inciden en el proceso de modernización de la gestión pública, como son: la lucha contra la corrupción, la transparencia, el Gobierno digital y la innovación pública.

Conforme evidencia el análisis de los conceptos y acciones que han regido la gestión pública en el Perú en las últimas décadas, podríamos afirmar que las materias arriba mencionadas resultan relevantes para el desenvolvimiento de la Administración pública en nuestro país.

En ese orden de ideas, veremos a lo largo de este capítulo que cada materia tiene su propia estructura, parámetros e implicancias para el proceso de modernización, la gobernanza y la gobernabilidad democrática; debiendo tenerse en cuenta que siendo cada una de estas un género en sí mismo no es posible uniformizar el contenido descriptivo, por lo cual cada una tiene su propio abordaje.

Así, cumpliendo con los objetivos de la investigación se expondrán las definiciones que engloban a cada materia y se enunciarán los elementos que a nuestro juicio resultan relevantes de ser enunciados.

### 2.1. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

#### 2.1.1. Contextualización

El fenómeno de la corrupción no es nuevo, ni ha surgido con el Estado moderno, sus manifestaciones han estado presentes a lo largo del desarrollo de las sociedades humanas y han afectado el devenir de muchos procesos históricos, perturbando su ejecución o destruyendo los efectos de estos.

Conocido es también que este problema social es uno de los más grandes y graves a nivel mundial, y se constituye como un obstáculo directo para el desarrollo de las naciones, sobre todo las que no son del primer mundo.

Además, la corrupción trastoca los valores democráticos y atenta contra los principios y la moral de la sociedad conllevando severas crisis de gobernabilidad, lo que provoca la deslegitimación de la institucionalidad e incluso la estabilidad de los Gobiernos, quebrando incluso al propio Estado de derecho, ya que favorece no solo el quebrantamiento de la ley, sino la creación de leyes para, indirectamente, propiciar su despliegue y con ello vulnerar incluso los derechos de los ciudadanos.

Esto ha provocado que en nuestro país emerjan severas crisis sociales y de Gobierno, debido a que la corrupción se ha manifestado como un factor que ha interferido, con un alto impacto, en el comportamiento político y gubernamental, medrando la credibilidad de los actores políticos y el respeto por las instituciones públicas.

Cabe recordar que las crisis de corrupción que hemos tenido han generado tal nivel de desconfianza en los actores políticos que en nuestra sociedad avocarse a la labor política se concibe como algo negativo, en lugar de ser entendido como una labor que se orienta al servicio de la población, por lo que las autoridades no suelen gozar del respeto de la ciudadanía.

Además, la corrupción representa un factor nocivo para el desempeño económico de nuestro país, dado que afecta el clima de los negocios, generando, al mismo tiempo, incertidumbre e inestabilidad jurídica que desincentiva la atracción de inversiones, impactando en la creación de empleo formal y de calidad.

Es por ello por lo que, desde hace algunas décadas, el problema cobró realce y se abordó con mayor notoriedad desde el Estado, tal como lo señala el Grupo de Trabajo Contra la Corrupción (2011):

Hasta antes de los noventa, la palabra "corrupción" era solo mencionada en espacios de debate político, judicial y en las conversaciones cotidianas de los ciudadanos; pero no era aún un tema que mereciera la atención de las decisiones de las políticas a nivel internacional y nacional. Fue a partir de la década de los noventa que el tema de la corrupción irrumpió en el escenario de la discusión política en el marco del proceso de liberalización de las economías y la aplicación de políticas surgidas a consecuencia del Consenso de Washington (pág. 23).

Es en ese contexto donde nos hemos visto en la necesidad de generar formas más efectivas de enfrentar la corrupción, considerando que esta impacta de forma dramática en el desarrollo político, social y económico de los países, acarreando costos socioeconómicos muy altos, que, para el caso peruano, en términos monetarios, han representado aproximadamente quince mil millones de soles al año, por lo que, como señala Engel *et al.* (2018):

Combatir la corrupción requiere un enfoque más audaz que involucre a servidores públicos, empresas, sociedad civil e individuos para generar el necesario *shock* sistémico que supere la crisis de confianza entre ciudadanos e inversores y fortalezca la cultura democrática. Los Gobiernos necesitan responder al descontento ciudadano y a la ansiedad de los inversores mediante reformas estructurales en la contratación pública y en la financiación de las campañas. Una mayor transparencia en los contratos gubernamentales, en los presupuestos públicos y en los conflictos de intereses, y la utilización de herramientas innovadoras de las tecnologías de la información pueden ser muy útiles (pág. 19).

Por tanto, la corrupción no puede ser vista como un problema, sino más bien como un fenómeno que convive con la sociedad y que no tiene una solución definitiva ni única, por lo que su abordaje amerita que el Estado actúe de forma decidida, estructurada y coordinada para enfrentarla en todas las aristas que el problema presenta.

Existen una serie de enfoques que son reconocidos como sustanciales para la lucha contra la gran y pequeña corrupción, los cuales requieren medidas preventivas y sancionadoras, el fortalecimiento de los procedimientos y de las instituciones que buscan combatirla, todos ellos regulados y establecidos en diversas normas e instrumentos.

Frente a este escenario, es importante considerar que su abordaje no puede ser efímero ni meramente declarativo, sino que demanda de acción constante, por lo que resulta importante atender a lo señalado por la Lawyers Council for Civil & Economic Rights (2020) respecto a que:

La República del Perú cuenta con uno de los marcos normativos más sólidos para el combate a la corrupción en la región. Aunque las personas y profesionales señalaron que las normas generales necesitan de mejora constante y periódica (sobre todo hacia la prevención de los actos indebidos), también consideraron que aquellas son suficientes y aportan una base sólida para controlar ese fenómeno. Respecto a los retos de implementación se mencionaron la falta de voluntad política y resistencias culturales correspondientes a intereses (generalmente de partidos políticos), y barreras en normas procesales como el abuso de la prisión preventiva y de la inmunidad de altos funcionarios públicos. Además de las personas en condición de pobreza, migrantes y personas en sectores económicos informales fueron señalados como aquellos sectores más afectados por la corrupción (pág. 30).

Tal como se ha señalado, nuestro país tiene un robusto marco normativo para el combate de la corrupción, integrado por dispositivos de diversos niveles que bien empleados podrían contribuir a un combate efectivo de esta problemática. Para dimensionar el marco jurídico existente, presentamos un listado resumen de las normas más importantes en materia anticorrupción:

**Tabla 3.**

Listado de normas más importantes con contenido en materia de anticorrupción

N.º	Tipo de instrumento legal	Número del instrumento legal	Título del instrumento legal	Fecha de publicación
1	Constitución		Constitución Política del Perú	1993
2	Tratado internacional		Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	2003
3	Tratado internacional		Convención Interamericana contra la Corrupción	1996
4	Tratado internacional		Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales	1997
5	Ley	30916	Ley Orgánica de la Junta Nacional de Justicia	19 de febrero de 2019
6	Ley	27785	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República	23 de julio de 2002
7	Ley	30483	Ley de la Carrera Fiscal	6 de julio de 2016
8	Ley	30057	Ley del Servicio Civil	4 de julio de 2013
9	Ley	29976	Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	4 de enero de 2013
10	Ley	29277	Ley de Carrera Judicial	7 de noviembre de 2008
11	Ley	27815	Ley del Código de Ética de la Función Pública	13 de agosto de 2002
12	Ley	30225	Ley de Contrataciones del Estado	11 de julio de 2014
13	Ley	30077	Ley Contra el Crimen Organizado	20 de agosto de 2013
14	Ley	30353	Ley que crea el Registro de Deudores de Reparaciones Civiles (REDERECI)	29 de octubre de 2015
15	Ley	30111	Ley que incorpora la pena de multa en los delitos cometidos por funcionarios públicos	26 de noviembre de 2013
16	Ley	30424	Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional	21 de abril de 2016
17	Ley	28024	Ley que regula la gestión de intereses en la Administración pública	12 de julio de 2003
18	Ley	27588	Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual	13 de diciembre de 2001
19	Ley	27806	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	3 de agosto de 2002

N.º	Tipo de instrumento legal	Número del instrumento legal	Título del instrumento legal	Fecha de publicación
20	Ley	29542	Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal	22 de junio de 2010
21	Ley	31227	Ley que transfiere a la Contraloría General de la República la competencia para recibir y ejercer el control, fiscalización y sanción respecto a la declaración jurada de intereses de autoridades, servidores y candidatos a cargos públicos	23 de junio de 2021
22	Decreto Legislativo	635	Código Penal Peruano	8 de abril de 1991
23	Decreto Legislativo	957	Código Procesal Penal Peruano	29 de julio de 2004
24	Decreto Legislativo	767	Decreto legislativo que aprueba la Ley Orgánica del Poder Judicial	4 de diciembre de 1991
25	Decreto Legislativo	1243	Decreto legislativo que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer y ampliar el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal, e incorporar la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la Administración pública, y crea el Registro Único de Condenados Inhabilitados	22 de octubre de 2016
26	Decreto Legislativo	1265	Decreto legislativo que crea el Registro Nacional de Abogados Sancionados por Mala Práctica Profesional	16 de diciembre de 2016
27	Decreto Legislativo	1279	Decreto legislativo que establece el deber de registrar los vínculos de parentesco y otras vinculaciones derivadas de las inscripciones que lleva a cabo el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil orientado a contribuir a la efectividad de la lucha contra la corrupción	28 de diciembre de 2016
28	Decreto Legislativo	1295	Decreto legislativo que modifica el artículo 242 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y establece disposiciones para garantizar la integridad en la Administración pública	30 de diciembre de 2016
29	Decreto Legislativo	1307	Decreto legislativo que modifica el Código Procesal Penal para dotar de medidas de eficacia a la persecución y sanción de los delitos de corrupción de funcionarios y de criminalidad organizada	30 de diciembre de 2016
30	Decreto Legislativo	1326	Decreto legislativo que reestructura el Sistema Administrativo de Defensa Jurídica del Estado y crea la Procuraduría General del Estado	6 de enero de 2017
31	Decreto Legislativo	1327	Decreto legislativo que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe	6 de enero de 2017
32	Decreto Legislativo	1352	Decreto legislativo que amplía la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas	7 de enero de 2017

N.º	Tipo de instrumento legal	Número del instrumento legal	Título del instrumento legal	Fecha de publicación
33	Decreto Legislativo	1353	Decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses	7 de enero de 2017
34	Decreto Supremo	017-93-JUS	Decreto supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial	2 de junio de 1993
35	Decreto Supremo	021-2019-JUS	Decreto supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	11 de diciembre de 2019
36	Decreto Supremo	089-2013-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 29976, ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	11 de agosto de 2013
37	Decreto Supremo	002-2019-JUS	Decreto supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 30424, ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas	9 de enero de 2019
38	Decreto Supremo	033-2005-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento de la Ley del Código de Ética de la Función Pública	19 de abril de 2005
39	Decreto Supremo	040-2014-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento General de la Ley 30057, Ley del Servicio Civil	13 de junio de 2014
40	Decreto Supremo	082- 2019-EF	Decreto supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado	13 de marzo de 2019
41	Decreto Supremo	120-2019-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 28024, ley que regula la gestión de intereses en la Administración pública	1 de julio de 2019
42	Decreto Supremo	019-2002-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 27588, que estableció prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual	8 de marzo de 2002
43	Decreto Supremo	010-2017-JUS	Decreto supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1327, que establece medidas de protección al denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe	14 de abril de 2017
44	Decreto Supremo	038-2011-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 29542, ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal	22 de abril de 2011
45	Decreto Supremo	072-2003-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento de la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública	7 de agosto de 2003
46	Decreto Supremo	004-2014-JUS	Aprueba reglamento para implementar aspectos de identidad del agente encubierto y garantizar su protección en el marco de la técnica especial de investigación	6 de mayo de 2014



N.º	Tipo de instrumento legal	Número del instrumento legal	Título del instrumento legal	Fecha de publicación
47	Decreto Supremo	044-2018-PCM	Decreto supremo que aprueba el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021	26 de abril de 2018
48	Decreto Supremo	092-2017-PCM	Decreto supremo que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	14 de septiembre de 2017
49	Decreto Supremo	004-2014-JUS	Aprueba reglamento para implementar aspectos de identidad del agente encubierto y garantizar su protección en el marco de la técnica especial de investigación	6 de mayo de 2014

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia<sup>17</sup>.

Pese a toda la regulación existente, este fenómeno no ha sido controlado y abordado de la mejor manera, por lo que aún existe mucho por hacer para que la corrupción no siga mermando el accionar de la gestión pública en nuestro país.

Así, conforme al Informe del Latinobarómetro (2021):

La corrupción en América Latina es un producto cultural que comienza con la certeza del 75% de los ciudadanos de que no existe igualdad ante la ley. Eso conduce al fraude social masivo [...] de al menos un tercio de la población, lo que afecta al Estado con una moral impositiva y laboral baja.

La cultura cívica instalada lleva a demandar muchos derechos, pero cumplir menos obligaciones, cometer fraude social y tratar de compensar así, anímicamente, las desigualdades de no tener igualdad ante la ley.

La corrupción es un producto de todo aquello.

La percepción de aumento de la corrupción ha disminuido del 62% en 2016 al 57% en 2020. Sin embargo, persiste muy elevada en muchos países.

Chile (73%) encabeza los países que perciben el aumento de la corrupción sin considerar la dictadura de Venezuela (75%); le siguen Ecuador (72%) y Paraguay y Perú (70%) (pág. 81).

Así, los resultados son bastante desalentadores, más aún si conocemos cómo impacta la corrupción en la credibilidad del sistema democrático y las instituciones y, en general, en la vida cotidiana de los ciudadanos que ven y padecen los diversos actos de corrupción que se producen en la Administración pública.

17. Aclaremos que, dada la amplitud de normas existentes, nos hemos limitado a identificar las que consideramos tienen mayor influencia y son de mayor nivel, llegando este listado a abarcar desde normas con rango constitucional hasta decretos supremos.

## 2.1.2. Definiciones de la corrupción

Como hemos esbozado antes, hay que comprender que la corrupción no es una sola acción, sino que es un conjunto de estas que se manifiestan a través del aprovechamiento o abuso de una posición, condición o poder para obtener un beneficio propio o a favor de un tercero.

Sin embargo, el concepto de corrupción que se ha manejado en el Estado peruano se concentra principalmente en la corrupción que ocurre en el aparato estatal, la cual se manifiesta cuando el funcionario público es quien representa el centro del problema o participa de este.

Esto concuerda con lo señalado por González Casanova (2007), quien expone que: “La definición dominante de la corrupción es la que viene de Aristóteles, quien en la *Política* se refería a la corrupción como un delito de los gobernantes ‘que se reparten entre sí la fortuna pública contra toda justicia’” (pág. 2).

De esta manera apreciamos que, en nuestro país, ese enfoque coincide con la posición oficial del Gobierno, así se entiende que la corrupción es un fenómeno que está centrado en el actuar de los funcionarios públicos (aunque sin dejar de observar el papel que también juega el sector privado, pero con un nivel de participación diferente, o con un nivel secundario). De ahí que se haya puesto mayor énfasis en su abordaje desde la gestión pública y el uso que hacen los funcionarios públicos del patrimonio del Estado.

Esto queda evidenciado al observar lo establecido en el Decreto Supremo 042-2018-PCM, decreto supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción, el cual tiene como finalidad:

Establecer medidas en materia de integridad pública con el objeto de orientar la correcta, transparente y eficiente actuación de los servidores públicos<sup>18</sup> y de las entidades señaladas en el artículo I del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444<sup>19</sup>, Ley del Procedimiento

18. El subrayado es nuestro.

19. Ver: Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley.

La presente ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración pública.

Para los fines de la presente ley, se entenderá por “entidad” o “entidades” de la Administración pública:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo ministerios y organismos públicos.

2. El Poder Legislativo.

3. El Poder Judicial.

4. Los Gobiernos regionales.

5. Los Gobiernos locales.

6. Los organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.

7. Las demás entidades, organismos, proyectos especiales y programas estatales, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto, se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen.

8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Los procedimientos que tramitan las personas jurídicas mencionadas en el párrafo anterior se rigen por lo dispuesto en la presente ley, en lo que fuera aplicable de acuerdo con su naturaleza privada.

Administrativo General, con la finalidad de contribuir al cumplimiento de las políticas en materia de integridad pública, como parte de las acciones de prevención y lucha contra la corrupción para la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y el buen gobierno.

Además, el numeral 3.2 del artículo 3 de esta misma norma señala que “la corrupción es el mal uso del poder público o privado para obtener un beneficio indebido, económico o ventaja directa o indirecta, por agentes públicos, privados o ciudadanos, vulnerando principios y deberes éticos, normas y derechos fundamentales”.

Esta definición también fue recogida en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, aprobada un año antes mediante Decreto Supremo 092-2017-PCM. Si bien con este concepto se aprecia un campo un poco más amplio de entendimiento del fenómeno, las acciones para su erradicación todavía se orientan hacia la cosa pública.

Si observamos un poco más el porqué de esa línea de trabajo, debemos entender que la casuística nos muestra que las acciones corruptas concurren con mayor frecuencia en la Administración pública.

Así, la famosa obra de Alfonso Quiroz (2013) sobre la historia de la corrupción en el Perú nos presenta que el mal uso de las finanzas públicas por actos de corrupción no es algo reciente, sino que estos se remontan, incluso, a la etapa virreinal. En ese contexto, según cálculos realizados por este autor, se estima que, a lo largo de toda nuestra historia republicana, la corrupción nos ha costado anualmente del 30% al 40% del gasto presupuestal. Estas cifras, sin lugar a duda, desnudan la seriedad del problema, pues exponen el nivel de descomposición que ha tenido siempre el aparato gubernamental peruano, y en parte justifican el por qué su tratamiento es prioritariamente desde una perspectiva pública. Además, exigen una respuesta más activa y efectiva, considerando los altos grados de inequidad y pobreza que existen en nuestro país.

Para complementar aún más lo manifestado, debemos remitirnos al estudio realizado por la Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung y el Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (2018) respecto a que a nivel de los Gobiernos subnacionales en el periodo 2013-2017, “se estima que cada municipalidad distrital enfrentó en promedio 6 casos de corrupción, mientras que cada Gobierno regional afrontó 143 casos” (pág. 22).

Otro dato destacable de ese mismo estudio nos muestra que en el periodo arriba referido, en todo el país, solo respecto a problemas en los Gobiernos regionales, se tienen registrados 395 casos por corrupción donde existen investigaciones o procesos judiciales en marcha contra 67 gobernadores o exgobernadores regionales.

Una información más actual presentada por la Contraloría General de la República del Perú (CGR) (2020) nos muestra que:

Los cálculos señalan que alrededor del 15% del presupuesto público ejecutado se habría perdido en 2019 por corrupción e inconducta funcional, siendo las tres circunscripciones territoriales regionales más afectadas, en términos relativos, como porcentaje del respectivo monto de presupuesto ejecutado, el Callao, Lambayeque y Pasco; y a nivel del Gobierno nacional, los sectores de transporte y comunicaciones, salud y educación (pág. 5).

Todo esto suma aproximadamente veintitrés mil millones de soles.

Para representar esta penosa situación observemos el cuadro de perjuicio subnacional y nacional por región que el mismo documento de la Contraloría General de la República (2020) ha preparado al respecto:

**Tabla 4.**  
Perjuicio subnacional y nacional por región

Perjuicio subnacional y nacional por región (en soles)					
Amazonas	311 441 964	Huánuco	391 628 493	Pasco	320 850 572
Ancash	804 099 646	Ica	357 212 754	Piura	1 039 931 333
Apurímac	396 436 757	Junín	712 076 756	Puno	666 297 392
Arequipa	966 911 061	La Libertad	600 175 267	San Martín	463 249 148
Ayacucho	493 473 022	Lambayeque	705 513 000	Tacna	277 798 435
Cajamarca	656 557 473	Lima	10 359 826 254	Tumbes	181 277 674
Callao	1 132 875 253	Loreto	476 018 452	Ucayali	408 665 636
Cusco	768 255 095	Madre de Dios	133 854 599	<b>TOTAL</b>	<b>23 297 036 682</b>
Huancavelica	438 183 493	Moquegua	234 427 154		

**Fuente:** elaboración propia. Información obtenida del *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria* (CGR, 2020, pág. 53).

Frente a esta situación, toca considerar también las cifras que expone la CGR (2021):

Con relación al nivel de sanciones efectivas que existen a partir de las responsabilidades identificadas; así se observa que de 2508 procesos judiciales iniciados entre 2008-2017, solamente 315 casos cuentan con una sentencia, esto equivale al 12,6% de los procesos, pero de ese universo únicamente 266 casos cuentan con una sentencia condenatoria, es decir, el 10,6% de los casos justiciables (pág. 29).

Además, Shack (2019) menciona que la cantidad de funcionarios sancionados por temas de corrupción son muy bajos, así en su análisis expone que, de 9550 personas con denuncias penales por presuntos delitos asociados a temas de corrupción, solamente 456 tienen sentencia, lo que equivale al 4,7% de los casos; y lo que es peor aún, solo 78 de estos han recibido una condena efectiva, es decir, con prisión de por medio, representando esto menos del 1% de las causas judicializadas.

Consecuentemente, tal como ya se ha expuesto, aún existe un largo camino por recorrer, procurando primero contar con un diagnóstico más certero, no sobre el problema de la corrupción, sino sobre las implicancias y efectos de las respuestas gubernamentales ejecutadas para replantear la estrategia y abordar el fenómeno con mayor eficacia, para tener un Estado que sea respetado, creíble y que realmente tenga como prioridad a la ciudadanía.

## 2.2. TRANSPARENCIA

No cabe duda de que la transparencia constituye un elemento sustancial de un sistema democrático y que ayuda al buen gobierno (FLACSO Argentina, 2017). El control del poder que los ciudadanos le han otorgado en calidad de representantes a sus autoridades es muy importante y se tiene que ejercer en un contexto de apertura y acceso de la información por parte de aquellos. A ello se suma la rendición de cuentas que deben realizar las autoridades para con los ciudadanos. Como se aprecia, se manifiesta la transparencia en un sentido bidireccional, tanto por el derecho que tienen los ciudadanos de solicitar y que puedan acceder a la información pública como por el deber del servidor o funcionario público de explicar a los ciudadanos, de forma sustentada, las acciones realizadas en el ejercicio de cargo a través de la rendición de cuentas.

Asimismo, la transparencia está muy ligada también a aspectos como la integridad, la ética pública, los datos abiertos y la participación ciudadana, y se constituye conforme a la OCDE (2021) en uno de los principios del Gobierno abierto. Son conceptos, herramientas, procedimientos que interactúan y están interrelacionados, como veremos a lo largo de esta investigación.

De igual forma, hablar de lucha contra la corrupción carece de sentido si no hablamos de transparencia.

Su trascendencia es pues significativa, y así también es recogida dentro de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, que como eje transversal recoge al Gobierno abierto.

En el marco de la presente investigación, no podríamos hablar de un proceso de modernización de la gestión pública sin que exista la transparencia, pues solo lo que se conoce puede ser evaluado, redefinido, mejorado, modificado, eliminado o en general transformado. Asimismo, ha de ser sujeto de control por parte de las entidades públicas a cargo del ejercicio de la fiscalización y control, como en el caso peruano son el Congreso de la República y el Congreso de la República.

No podemos dejar de reconocer el control político que ejercen los ciudadanos a través del apoyo o el retiro de este a las autoridades, que se eligen a través del voto ciudadano.

Para el caso de esta investigación, centraremos el análisis de la transparencia en el marco del acceso a la información que se desarrolla en la actualidad en la legislación nacional, como lo es la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, creemos importante desarrollar algunas caracterizaciones de los conceptos de Gobierno abierto y sus principios conforme a la OCDE (2021), además de la transparencia y acceso a la información, que tiene un acápite propio. Hablaremos de la rendición de cuentas, integridad, participación ciudadana y las partes interesadas, para abordar también de forma breve otras instituciones vinculadas, como las referentes a datos personales y ética pública, en la búsqueda para conocer la bastidad de la interacción de la transparencia en el ámbito público.

Finalmente, debemos mencionar que la transparencia es concebida como una línea de gestión desde donde el Estado expone la acción gubernamental (toma de decisiones, acciones, medidas, normas, políticas, etc.), de manera activa o pasiva, a la ciudadanía. En ese sentido, no se limita solo a que se conozca la información, sino a que el ciudadano sepa hacia dónde se orienta el accionar público.

### **2.2.1. Gobierno abierto**

La Secretaría de Gestión Pública (2013), en su Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, citando a la OCDE (2005), señala con relación al Gobierno abierto:

[...] es aquel que se abre al escrutinio público, es accesible a los ciudadanos que lo eligieron, es capaz de responder a sus demandas y necesidades, y rinde cuentas de sus acciones y resultados. Asimismo, es un Gobierno en el cual las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden: 1) obtener fácilmente información relevante y comprensible; 2) interactuar con las instituciones públicas y fiscalizar la actuación de los servidores públicos; y 3) participar en los procesos de toma de decisiones.

Un Gobierno abierto es aquel que garantiza y promueve la transparencia, la participación ciudadana, la integridad pública y que aprovecha el poder de la tecnología para elevar sus niveles de eficacia y garantizar la rendición de cuentas. El reto está en asegurar que la información sea accesible, relevante, completa, confiable y objetiva a lo largo del tiempo (pág. 48).

La OCDE (2021), en otro de sus estudios recientes, es consciente de la amplitud y complejidad del concepto de Gobierno abierto, así señala:

En esencia, el Gobierno abierto consiste en fortalecer la democracia a través de interacciones renovadas entre el Gobierno y los ciudadanos. Las reformas de Gobierno abierto se basan en la idea de que promover la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación de las partes interesadas permite a los Gobiernos trabajar de manera más eficiente, brindar los servicios que sus electores quieren y necesitan y, en última instancia, aumenta la confianza en la legitimidad de las decisiones (pág. 13).

Para el año 2012 ya la misma CEPAL, en su estudio denominado *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*, señala respecto al Gobierno abierto que se trata de una nueva idea de transparencia apoyada sustancialmente en las tecnologías de la información, que se centra en la idea de Gobiernos transparentes a los ciudadanos. Es pues un Gobierno acompañante que establece espacios de colaboración con la sociedad civil y tiene como fin último la prestación de servicios públicos de alta calidad. Sin embargo, también se señala que esta nueva transparencia, en alusión al Gobierno abierto, no tiene la capacidad de dar solución a todos los problemas si no cuenta con una debida contextualización, pues si los ciudadanos conocen las cifras duras, pero no tienen conocimiento del sentido de aquellas o si se les otorga de forma parcial las cifras, se pierde el sentido real y objetivo de la transparencia.

Además, CEPAL (2012) ya plantea temas como la importancia de que la apertura de datos se realice a nivel de todos los poderes del Estado, indicando que siempre podrían encontrarse ciertas reticencias en temas relacionados con las leyes y las sentencias judiciales.

Por su parte, en el portal de la Secretaría de Gestión Pública (SGP) se señala como definición de Gobierno abierto:

El Gobierno abierto es un modelo de gobernanza que promueve la transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas e integridad, buscando incluir las necesidades y expectativas de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de la Administración pública, la formulación e implementación de políticas públicas y la mejora de la calidad de la provisión de bienes, servicios y regulaciones, para fortalecer la democracia, legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo<sup>20</sup>.

Ahora bien, coincidimos con la OCDE (2021) en que se requiere un cambio cultural para la adecuada implementación del Gobierno abierto, lo que ellos denominan la cultura de gobernanza, ya que tiene un gran impacto en las instituciones, los funcionarios y en las relaciones entre la Administración pública y los ciudadanos. Estos cambios son tanto de las instituciones públicas y sus funcionarios como de la sociedad civil.

---

20. Para mayor información, ver: <https://sgp.pcm.gob.pe/gobierno-abierto/>

Por parte de las entidades y las personas que la integran, entender y creer en la importancia de abrir y compartir la información implica cambios de valores, conductas y aprender a valorar la opinión ciudadana, diseñando una serie de mecanismos que permitan escuchar a los ciudadanos, mostrar su gestión, el sustento de sus decisiones y también enseñarles a entender el funcionamiento de la Administración pública.

Los ciudadanos y las partes interesadas tienen también que involucrarse y dedicar parte de su tiempo para entender los mecanismos y formas de la Administración pública, seguir sus procedimientos y mecanismos, pedir información, aportar en los procesos de políticas públicas y entender que es un derecho, pero también un deber ciudadano.

Así, la PNMGP (2013) señala que un Gobierno abierto busca la cocreación del valor público, lo cual se genera con mayor eficiencia cuando participan el Gobierno, la sociedad y las personas.

Conforme señala la Secretaría de Gestión Pública, se viene construyendo un Gobierno abierto en el Perú, para ello:

Desde 2011 somos parte de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), la cual es una iniciativa de más de 70 países que busca asegurar compromisos para Gobiernos nacionales, regionales y locales con el fin de promover buenas prácticas de Gobierno abierto. Así, a través de Planes de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) se definen de manera participativa los compromisos del Estado peruano para promover los principios de Gobierno abierto. Actualmente se encuentra en implementación el IV PAGA, el cual cuenta con 21 compromisos en distintas materias priorizadas para promover la transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas e integridad<sup>21</sup>.

Cabe mencionar que en la actualidad en el portal de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM se encuentra una serie de reportes sobre el avance del PAGA hasta el año 2020, así como herramientas de capacitación en Gobierno abierto dirigido a Gobiernos regionales y locales, y la *Guía de la OCDE sobre Gobierno abierto*<sup>22</sup>.

### **2.2.1.1. Rendición de cuentas**

Conforme señala FLACSO Argentina (2017), existen diversos autores que definen la rendición de cuentas como la obligación de los gobernantes (autoridades políticas) y empleados, servidores o funcionarios públicos de asumir responsabilidad por sus acciones y dar cuenta de ello, desde una concepción que trascienda la idea de sanción o de castigo. Además, señala que, para ser efectiva, la rendición de cuentas debe ser una obligación normativa y ética, por lo que en caso de incumplimiento tendrá una reparación o castigo.

21. Para más información, ver: <https://sgp.pcm.gob.pe/gobierno-abierto/>

22. Para más información, ver: <https://sgp.pcm.gob.pe/gobierno-abierto/>

Respecto a la rendición de cuentas, la OCDE (2021) nos explica qué se puede esperar por parte de los ciudadanos y las partes interesadas, que cuentan con una serie de derechos y herramientas a disposición para:

- a) Exigir justificaciones o el debido sustento para las decisiones de la Administración pública, es decir, del Gobierno.
- b) Recompensar o sancionar a su Gobierno y organismos públicos relacionados con base en la evaluación del desempeño que se realice.

La rendición de cuentas incluye un conjunto de mecanismos administrativos y judiciales de denuncia y apelación y elecciones. De esta manera, los ciudadanos y las partes interesadas podrían confiar en dichos mecanismos y en las instituciones públicas que las normas determinan como una protección para evitar el abuso de autoridad, así como para corregir las infracciones que se pudieran presentar. Se refiere a la posibilidad de impugnar las decisiones, la posibilidad de que se repare el daño causado y la protección de denunciantes, entre otros (OCDE, 2021).

Por otra parte, para el Gobierno la rendición de cuentas significaría satisfacer las necesidades de los ciudadanos de saber el sustento o justificación de las acciones del Gobierno, brindando la información y los datos respectivos de forma entendible y adecuada. Esta rendición de cuentas puede darse exista o no un requerimiento previo. El Gobierno, al tener conocimiento de la aprobación o desaprobación por parte de los ciudadanos, puede realizar las acciones correctivas pertinentes. Esto permite que se mantengan y fortalezcan los sistemas de control y equilibrio entre la Administración pública, el Gobierno y los ciudadanos, quienes hacen un seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los objetivos de las políticas y de los servicios y el correcto accionar del funcionario (OCDE, 2021).

La rendición de cuentas es otro instrumento que trabaja de forma conjunta con la transparencia, se constituye así en un elemento clave para su funcionamiento, en tanto:

[...] se pone de manifiesto la preocupación por supervisar, controlar y restringir el poder, la principal relación que guardan ambos conceptos es el control y la responsabilidad, ya que la transparencia no solo es un valor público, sino que es un medio que permite a la ciudadanía controlar la labor pública y dar cuenta de la responsabilidad de los funcionarios públicos (Concha, 2020, pág. 2).

### **2.2.1.2. Integridad**

La OCDE (2021) señala que cuando hablamos de integridad nos referimos a la alineación constante y el cumplimiento de valores, principios y normas éticas compartidas, con el objetivo de defender y priorizar el interés público sobre los intereses privados.

La OCDE (2017) señala, en el marco de la investigación que nos convoca, que, por ejemplo, la transparencia no es suficiente, por lo que poner a disposición del público la información debe ir necesariamente acompañado de mecanismos eficaces de escrutinio y rendición de cuentas. Además, indica que deben generarse políticas que tengan en cuenta el contexto donde se aplican, considerando un enfoque conductual, la gestión de riesgos y especialmente promoviendo una cultura de integridad en toda la sociedad.

En ese orden de ideas, en el portal de la OCDE se dice respecto a la recomendación de la OCDE sobre integridad pública<sup>23</sup> que se debe contar con tres pilares: 1) tener un sistema para reducir las oportunidades por comportamiento corrupto; 2) el cambio de la cultura para hacer que la corrupción sea inaceptable socialmente y; 3) hacer que las personas sean responsables de sus acciones a través de la rendición de cuentas. Además, de manera bastante interesante desarrolla la propuesta de abordar los problemas de corrupción en tres áreas con enfoques particulares como son: 1) políticas públicas, evitando su captura por intereses distintos al interés público; 2) contrataciones públicas, para prevenir la corrupción en estas y; 3) infraestructura pública, sobre todo en los grandes proyectos que son proclives a la corrupción y mala gestión.

### **2.2.1.3. Participación ciudadana y de las partes interesadas**

Conforme a la OCDE (2021), cuando hablamos de rendición de cuentas los ciudadanos y las partes interesadas tienen la misma oportunidad de influir en la toma de decisiones en las diversas etapas del ciclo de las políticas públicas y en la prestación de servicios. Así, pueden dar a conocer sus preferencias, opiniones y aportes a las autoridades de la Administración pública en los temas que les afectan.

El Gobierno, gracias a dicha participación, conoce, analiza y tiene en cuenta los aportes pertinentes para la construcción de las políticas públicas y, en general, toma de decisiones públicas, y además debe dar cuenta de ese proceso. En ese sentido, el Gobierno brinda las posibilidades y medios suficientes para lograr que los ciudadanos participen, en igualdad de oportunidades, cuidando que participen los diversos grupos sociales (OCDE, 2021).

Otro aspecto que resulta relevante para los diversos procesos de participación ciudadana es el apoyo irrestricto a la libertad de expresión. El Gobierno debe propiciar el fortalecimiento de la sociedad civil, plural, diversa, independiente y activa en la vida política del país (OCDE, 2021).

## **2.2.2. Transparencia y el acceso a la información pública**

Como se puede ver, a lo largo de la lectura del presente capítulo los elementos materia de estudio se entrelazan e interactúan entre sí. En ese sentido, no podemos hablar de lucha contra la corrupción sin

23. Para mayor información, ver: <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>

un actuar transparente en la Administración pública. Para lograrlo, el Gobierno digital y el Gobierno abierto son elementos que contienen una serie de herramientas, mecanismos, valores, principios, etc., que contribuyen a la lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas, y cada uno incide e impacta entre sí.

La transparencia se pone de manifiesto a través de diversos medios como son las leyes de acceso a la información, las políticas públicas de información y los canales públicos de información. Estos instrumentos cumplen el objetivo de facilitar y asegurar el acceso y disposición de la información de las instituciones públicas hacia la ciudadanía.

Ahora bien, conforme señala la OCDE (2021), al ser la transparencia un principio del Gobierno abierto, la entiende como la divulgación de información y datos gubernamentales relevantes, pero esta acción debe realizarse de manera oportuna, accesible, comprensible y reutilizable.

Se define la transparencia como:

Esfuerzos del Gobierno para hacer que la información y los datos estén disponibles públicamente para que los ciudadanos y las partes interesadas puedan ver, comprender y monitorear sus actividades y decisiones. Como consecuencia, el público tiene acceso, comprende y puede utilizar la información y los datos importantes que el Gobierno crea y recopila (por ejemplo, sobre acciones, procesos, decisiones, etc.). La transparencia se puede implementar mediante el acceso a la información (divulgación proactiva y reactiva) y datos gubernamentales abiertos (OCDE, 2021, pág. 166).

La Presidencia del Consejo de Ministros y USAID (2014), respecto a la transparencia, nos indican:

La transparencia permite una gestión pública más democrática, debido a que equilibra las relaciones de poder entre la Administración pública y la ciudadanía reduciendo el monopolio de información de aquella, poniéndola a disposición de las personas. Ello aumenta la capacidad de la ciudadanía de influenciar, vigilar y controlar a la Administración, tanto en sus actuaciones como en sus resultados.

[...]

El nuevo modelo de gestión pública, basado en el principio de transparencia, requiere implementar técnicas administrativas que le permitan generar procedimientos inclusivos, participativos y deliberativos, tanto en la etapa de la formación de las decisiones públicas como en la evaluación de las mismas. La transparencia también contribuye a mejorar las condiciones en que desempeña sus labores la Administración pública, es decir, aporta a mejorar los niveles de eficiencia de la gestión pública [...] (pág. 22).

En ese mismo orden de ideas, la OCDE (2021) nos señala que la transparencia significa para los ciudadanos y partes interesadas:

Los ciudadanos y las partes interesadas tienen acceso, comprenden y pueden (re)utilizar la información y los datos que el Gobierno crea y recopila. Si el Gobierno no ha publicado información o datos importantes de manera proactiva, los ciudadanos y las partes interesadas pueden solicitar acceso al Gobierno. Además, pueden reutilizar la información y los datos gubernamentales para asuntos privados y contribuir así al desarrollo social, por ejemplo, desarrollando una idea empresarial (pág. 13).

Mientras que para el Gobierno, según lo expuesto por la OCDE (2021), la transparencia significa:

El Gobierno pone a disposición del público la información y los datos importantes en un formato apropiado y a través de canales suficientes para garantizar que los ciudadanos y las partes interesadas puedan acceder a ellos, comprenderlos y (re)utilizarlos. Esto incluye, como mínimo, información y datos sobre todas las decisiones tomadas por los funcionarios públicos, sus circunstancias y los resultados e impacto que estas conllevan. El Gobierno puede publicar los datos y la información de forma proactiva o reactiva a petición de los ciudadanos y las partes interesadas (pág. 13).

Por su parte, para el CLAD (2016), en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto, en el mismo sentido nos señala que:

La transparencia deberá orientar la relación de los Gobiernos y Administraciones públicas con los ciudadanos en el manejo de los asuntos públicos. La transparencia implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los Gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación (pág. 6).

Es así como en la Constitución Política del Perú (1993), en el inciso 5 del artículo 2, se establece que:

Artículo 2.º Toda persona tiene derecho:

[...]

5. A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional.

El secreto bancario y la reserva tributaria pueden levantarse a pedido del juez, del fiscal de la nación, o de una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.

Es importante tener en cuenta, conforme lo ha establecido el Tribunal Constitucional (2010)<sup>24</sup>:

El principio de transparencia y el derecho de acceso a la información pública constituyen dos elementos estrechamente vinculados que posibilitan el control de la actuación del Estado. A través de ellos se controlan, por ejemplo, las actividades públicas de las autoridades, funcionarios, funcionarias y servidores del Gobierno nacional y los Gobiernos regionales y locales. De ahí que cuanto más transparente sea la gestión pública estaremos frente a Administraciones más responsables y comprometidas con los fines públicos.

Ahora bien, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) (2021), en su Compendio de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales: Normativa y Criterios Interpretativos Relevantes, nos indica respecto de la transparencia: "Una de sus manifestaciones es la obligación de publicar información de oficio o transparencia activa; y otra es el derecho de acceso a la información pública, también denominado transparencia pasiva" (pág. 6).

En la legislación nacional, este derecho constitucional ha sido desarrollado de forma expresa en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que cuenta con un Texto Único Ordenado, aprobado mediante Decreto Supremo 021-2019-JUS, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 072-2003-PCM. Como se aprecia en el contenido de estas normas, se establecen sus objetivos y se regulan aspectos como los sujetos titulares del derecho, los obligados a satisfacerlo, el procedimiento administrativo respectivo, las excepciones al acceso de la información pública y el régimen de infracciones y sanciones en caso de que se vulneren los derechos protegidos.

Así, se conceptualiza a la transparencia como:

La apertura y exposición a la ciudadanía del ejercicio de las funciones del Estado en su conjunto (autoridades políticas, funcionarios, funcionarias y servidores públicos) y así se constituye en un principio constitucional. [...] La transparencia, al tratarse de un principio constitucional, tiene rango o jerarquía de la Constitución, lo que significa que se encuentra por encima de las leyes y del resto de normas de nuestro ordenamiento jurídico (Presidencia del Consejo de Ministros y USAID, 2014, pág. 9).

24. STC 00565-2010-PHD/TC, f. j. 6.

En general, podemos afirmar que el concepto de transparencia como principio de un accionar se hace presente tanto en el sector público como en el privado.

En ese orden de ideas, el derecho de acceso a la información pública:

Implica la facultad de toda persona de acceder a cualquier información pública, cuando ella la solicita, sin que sea necesario justificar su pedido. Este derecho garantiza:

- Solicitar, sin expresión de causa, la entrega de información pública.
- Recibir la información verdadera, actual, clara y completa, dentro del plazo legal y con el pago del costo correspondiente (Presidencia del Consejo de Ministros y USAID, 2014, pág. 13).

El Tribunal Constitucional, en el caso Rodríguez Gutiérrez, Exp. 1797-2002-HD/TC, f. 16., citado por la PCM (2014), ha afirmado al respecto que:

El contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no solo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. [...] A criterio del Tribunal, no solo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.

Ningún derecho es absoluto, todos tienen sus límites en otros derechos o en otros principios constitucionales. El acceso a la información no es una excepción.

Según la Presidencia del Consejo de Ministros y USAID (2014), se dice que la Constitución concluye que este derecho tiene límites en:

- El derecho a la intimidad.
- La seguridad nacional.
- El derecho al secreto bancario.
- La reserva tributaria<sup>25</sup>.
- El derecho a la autodeterminación informativa, denominado también como derecho "a la protección de datos personales"<sup>26</sup> (págs. 11-13).

25. Artículo 2, inciso 5.

26. Artículo 2, inciso 6.

Como bien explica la Presidencia del Consejo de Ministros y USAID (2014), la transparencia impone una serie de obligaciones en el quehacer de las entidades públicas, no es la mera entrega de información, sino que lo central es que con este principio se mejora el accionar público, pues se pueden diseñar e implementar, por ejemplo, mejores soluciones para los problemas públicos o mejorar la prestación de servicios públicos. Así:

- Agrega valor a las decisiones tomadas.
- Abre posibilidades legítimas de participación.
- Ofrece mayores garantías de acertar en la selección y en la solución de los problemas planteados en la agenda pública.
- Se puede convertir en un incentivo para promover una mayor eficiencia en los servicios públicos, al exponer los resultados de la gestión a la ciudadanía, fomentando una sana competencia por la aprobación social (Presidencia del Consejo de Ministros y USAID, 2014, pág. 20).

La *Guía de la OCDE sobre Gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos* (2021) contiene una tabla referencial sobre canales para la divulgación proactiva de información, que consideramos interesante presentar en la presente investigación y que se adjunta en el anexo 4.

No cabe duda de que para que los ciudadanos realicen un ejercicio de monitoreo efectivo, estos necesitan más información, pero también capacitación para entenderla y poder identificar y denunciar un acto corrupto. La información debe ser oportuna, sin barreras en lo referente a costos de acceso u otro que limiten su uso efectivo por parte de la sociedad. Un tipo de barrera también es la entrega de información en formatos poco claros o con un nivel de detalle de compleja comprensión y que evite identificar a los responsables de estas. Así, la información debe ser creíble, clara, comprensiva, relevante, oportuna, y de ser el caso de datos, plausible de ser procesada y reanalizada.

Como bien señala el Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Reporte de Economía y Desarrollo (2019), es muy difícil que los Estados entreguen una información adecuada, de calidad y oportuna. Aunque se descarte que no quieren realizarlo por temas de corrupción, hay que tener presente que son un sinnúmero de entidades públicas que realizan muchas actividades y la generación de información accesible y comprensible se hace bastante compleja.

Finalmente, el mismo Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Reporte de Economía y Desarrollo (2019) resumen de forma muy interesante que:

Los esfuerzos de los Gobiernos para producir más y mejor información para la ciudadanía se materializan en distintas prácticas de transparencia, entre las cuales destacan las leyes de acceso a la información y las políticas de apertura proactiva de datos y Gobierno abierto. Las primeras son leyes que establecen las condiciones para que los ciudadanos (individualmente o

agrupados) puedan solicitar al Estado información adicional a la que es de libre acceso. Las políticas de apertura comprenden iniciativas por las cuales, entre otras cosas, se fijan contenidos mínimos que deben estar disponibles para los ciudadanos en determinados tiempos y formatos (pág. 144).

Por otro lado, si bien no forma parte del objeto de la investigación, existen otros elementos muy importantes vinculados con la transparencia y el acceso a la información pública, que por ejemplo se relacionan con el uso de las tecnologías de la información y, por ende, con el Gobierno digital, que es el derecho a la protección de datos personales que nuestra Constitución Política reconoce en su inciso 6 del artículo 2, por el cual toda persona tiene derecho a que los servicios informáticos, computarizados o no, públicos o privados, no suministren informaciones que afecten la intimidad personal y familiar. Así, este derecho genera una serie de facultades que tiene toda persona para ejercer control sobre la información personal que le concierne, contenida en registros, ya sean públicos, privados o informáticos, para evitar su uso indebido o no deseado.

Otro aspecto vinculado es el de la ética pública, que también se relaciona con la integridad y la lucha contra la corrupción. Desde un enfoque del funcionario o servidor público, en el Perú se traduce en el Código de Ética de la Función Pública, aprobado mediante Ley 27815, donde se establece el conjunto de principios, deberes y prohibiciones que deben orientar el quehacer del funcionario o servidor público.

Así, la transparencia es reconocida como un deber por el mencionado código, donde los funcionarios públicos deben ejecutar los actos del servicio de manera transparente, lo que implica que dichos actos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica. Además, agrega que el servidor público debe brindar y facilitar información fidedigna, completa y oportuna en todo momento.

Finalmente, presentamos una tabla que contiene las principales normas relacionadas con el presente acápite. Cabe mencionar que estas no incluyen las normas relativas a Gobiernos subnacionales ya que no forman parte del ámbito de investigación, sin embargo, debemos mencionar que es un tema de gran importancia analizar el proceso de implementación de estas en estos niveles de gobierno.

**Tabla 5.**

Principales normas relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública

N.º	Decreto legislativo / ley	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
1	Ley	29785	Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios	7 de septiembre de 2011
2	Ley	29733	Ley de Protección de Datos Personales	3 de julio de 2011
3	Ley	28056	Ley Marco del Presupuesto Participativo	8 de agosto de 2003
4	Ley	27815	Ley del Código de Ética de la Función Pública del Perú	13 de agosto de 2002
5	Ley	27806	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	3 de agosto de 2002
6	Ley	27785	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República	23 de julio de 2002
7	Ley	27658	Ley de Modernización de la Gestión del Estado	30 de enero de 2002
8	Ley	27482	Ley que regula la publicación de la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado	15 de junio de 2001
9	Ley	27444	Ley del Procedimiento Administrativo General	11 de abril de 2001
10	Ley	26300	Ley de los Derechos de Participación y Control Ciudadanos	3 de mayo de 1994
11	Decreto Legislativo	1353	Decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de gestión de intereses	7 de enero de 2017
12	Decreto Legislativo	1276	Decreto legislativo que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero	23 de diciembre de 2016
13	Decreto de Urgencia	077-2001	Crea el Portal de Transparencia Económica como plataforma informativa del Ministerio de Economía y Finanzas para los ciudadanos a través de Internet	7 de julio de 2001
14	Decreto de Urgencia	035-2001	Acceso ciudadano a información sobre finanzas públicas	17 de marzo de 2001
15	Decreto Supremo	206-2019-PCM	Decreto supremo que aprueba el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto Rumbo al Bicentenario 2020-2021 y crea la Comisión Multisectorial denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto	2 de enero de 2020
16	Decreto Supremo	018-2001-PCM	Dispone que las entidades del sector público incorporen en sus TUPA un procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan	27 de febrero de 2001
17	Decreto Supremo	059-2004-PCM	Establece disposiciones relativas a la administración del Portal del Estado Peruano	11 de agosto de 2004

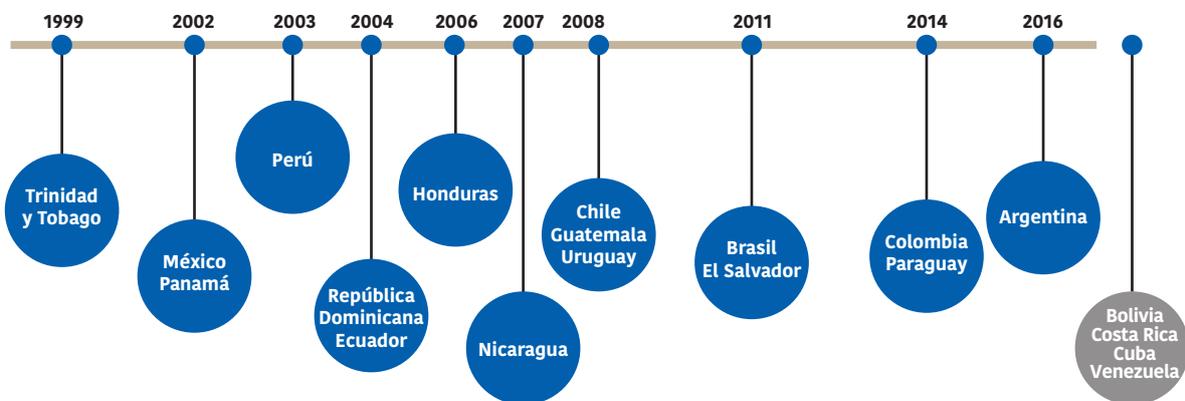
N.º	Decreto legislativo / ley	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
18	Decreto Supremo	063-2010-PCM	Decreto supremo que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración pública	3 de junio de 2010
19	Decreto Supremo	016-2017-PCM	Decreto supremo que aprueba la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021 y el Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú	12 de febrero de 2017
20	Decreto Supremo	063-2010-PCM	Decreto supremo que implementa el Portal de Estándares de Transparencia en las entidades de la Administración Pública	3 de junio de 2010
21	Decreto Supremo	142-2009-EF	Reglamento de la Ley Marco del Presupuesto Participativo	24 de junio de 2009
22	Decreto Supremo	002-2009-MINAM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Materia Ambiental	17 de enero de 2009
23	Decreto Supremo	059-2004-PCM	Decreto supremo que establece disposiciones relativas a la administración del Portal del Estado Peruano	11 de agosto de 2004
24	Decreto Supremo	072-2003-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	7 de agosto de 2003
25	Decreto Supremo	043-2003-PCM	Decreto supremo que aprueba el texto legislativo de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	24 de abril de 2003
26	Decreto Supremo	018-2001-PCM	Decreto supremo que dispone que las entidades del sector público incorporen en sus textos legales un procedimiento sobre trámites administrativos para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información que los ciudadanos poseen o producen	27 de febrero de 2001
27	Decreto Supremo	001-2000-JUS	Decreto supremo que regula el uso de tecnología avanzada en el área de archivo de documentos e información a entidades públicas y privadas	26 de marzo de 2000
28	Resolución Ministerial	035-2017-PCM	Aprueba Directiva 001-2017-PCM-SGP, "Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración pública"	18 de febrero de 2017
28	Resolución Ministerial	035-2017-PCM	Aprueba Directiva 001-2017-PCM-SGP, "Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración pública"	18 de febrero de 2017

**Nota:** datos obtenidos del Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

A nivel internacional, resulta de interés destacar que las leyes de acceso a la información (LAI) existen en algunos países desde hace muchos años, como en Suecia, que datan del año 1776, o como en el caso de países como Estados Unidos o Francia, cuyas LAI tienen más de 40 años. Su implementación es en general un fenómeno reciente en el mundo, y los países de América Latina se han sumado gradualmente a este movimiento, en particular desde los últimos años de la década de los noventa y principios de 2000, logrando casi completa cobertura (CAF, 2019), tal como se observa en la siguiente figura:

**Figura 4.**

Leyes de acceso a la información en América Latina



**Nota:** en gris se muestran los países que no han implementado todavía una ley de acceso a la información. Bolivia y Venezuela han aprobado normas que reglamentan algunos aspectos sobre este ámbito, mientras que en Costa Rica este derecho se rige por las disposiciones contenidas en la Constitución (Organización de los Estados Americanos, 2013).

**Fuente:** elaboración propia con base en datos del Observatorio del Principio 10 en América Latina y el Caribe de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018).

**Fuente:** tomado de CAF y Reporte de Economía y Desarrollo. *Integridad en las políticas públicas, claves para prevenir la corrupción*, 2019, pág. 37.

Como bien señala el informe de la CAF (2019), parece que la existencia de las LAI en los países de América Latina es una apuesta en materia de transparencia, lo cual no significa que haya aportado realmente al combate de la corrupción. Sin embargo, estas LAI pueden contribuir con la detección de irregularidades y ser disuasivas. En ese sentido, también, debemos considerar que la implementación de estas leyes puede ser incompleta o defectuosa, sobre todo en países con débil capacidad institucional.

El mismo informe nos plantea casos en donde las LAI escritas pueden ser muy buenas técnicamente, pero se implementan en la práctica de una manera completamente distinta. Así señalan el ejemplo:

[...] de acuerdo con los datos del *ranking* Global Right to Information (RTI), que capturan exclusivamente la solidez del marco legal sin considerar la calidad de su implementación, el país que cumple con los mayores estándares en su ley de acceso a la información pública es Afganistán, a pesar de ser un país con altos niveles de corrupción, según indica su posición (172 entre 180 países) en la clasificación del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional<sup>27</sup> (págs. 144-148).

Para un funcionamiento real de las LAI, por un lado, debemos promover el conocimiento y uso efectivo por parte de los ciudadanos y, por otro lado, que los funcionarios las respeten y apliquen de forma debida, en fondo y tiempo.

Un tema atractivo que se aborda, y que solo mencionamos, a pesar de que consideramos su importancia, es la relación entre las políticas de transparencia y el rol de los medios de comunicación (CAF, 2019).

### 2.3. GOBIERNO DIGITAL

Resulta importante comprender la tecnología como el conjunto de conocimientos aplicados para ayudar a mejorar la forma de vida del ser humano y hacer que sus hábitos sean más prácticos y eficientes. Entenderemos que esto no ha sido siempre aplicado como se esperaba o de forma uniforme, y es ese factor el que marca el desarrollo de las sociedades hoy en día.

Este aspecto tan importante, que se ve definido por el conocimiento, en la actualidad tiene la oportunidad especial de avanzar como antes no podía, ya que la expansión de Internet y la globalización permiten que el conocimiento se acelere con mayor rapidez, al mismo tiempo que este puede ser compartido con mayor eficiencia. Pero eso no lo es todo, una sociedad que investiga avanza, las que no lo hacen se limitan a recoger las piezas muchas veces fragmentadas de lo que otras ya probaron o dejaron de usar, ello, como reiteramos, porque el conocimiento ahora avanza con mucha mayor fluidez que en el pasado.

Así las cosas, los Gobiernos, al desarrollar sus procesos para servir a la ciudadanía, no pueden permanecer ajenos a la aplicación de avances tecnológicos para alcanzar sus objetivos de mejor manera, de ahí que la transformación digital se presente como el nuevo gran paradigma que debe marcar su accionar.

Por ello, este factor se ha constituido como la prioridad de muchos Gobiernos, ya que no solo abre un mundo de oportunidades incontables, sino que facilita que la gestión se pueda desarrollar de manera más célere, práctica (simple), transparente, económica, eficaz y oportuna.

---

27. Realizado por el Centre for Law and Democracy y Access to Info Europe, 2018.

Con la aplicación de la tecnología y la digitalización de la gestión los servicios pueden realizarse más rápido, facilitando la creación de medios accesibles para que desde cualquier lugar y en cualquier momento los ciudadanos accedan a estos, reduciendo, tal como ya hemos señalado, las oportunidades para que la corrupción se manifieste.

En una zona geográfica como la latinoamericana, que se caracteriza por su bajo rendimiento y productividad pública, más aún en un contexto como el peruano, donde además inciden factores altamente complejos como los altos índices de desigualdad económica y social, así como el alto grado de desconfianza en el Gobierno y sus instituciones, la transformación digital ofrece una oportunidad para construir nuevos espacios de respuesta a los problemas de la ciudadanía.

Además, como señala el BID (2021), "la pandemia de la COVID-19 puso de relieve lo urgente que es esta agenda" (pág. 8). Ello porque de un día para otro se tuvo que enfrentar una nueva condición de vida para todos y adaptarnos a nuevos hábitos, pero un factor que influyó fue que el Estado tuvo que seguir respondiendo a las demandas sociales a distancia, ya que, con las cuarentenas decretadas, el nivel de interacción entre las personas se redujo al mínimo, pero los problemas no. Asimismo, existía la disyuntiva de salir de casa y exponerse a los contagios o quedarse en casa y estar más protegidos de la pandemia. Esto no fue ajeno a los trabajadores públicos, quienes tuvieron que tomar el mismo tipo de decisiones, pero tuvieron que adoptar decisiones para responder a las demandas ciudadanas.

Frente a ello, los Gobiernos, como el peruano, tuvieron que acelerar sus procesos de implementación de tecnologías digitales o en muchos casos replicar experiencias internacionales ya empleadas para no quedar paralizados y garantizar la continuidad de los servicios públicos.

La Administración pública tuvo que reinventarse, y fue necesario habilitar plataformas de pago *online* en los diversos portales web institucionales. El teletrabajo y el trabajo remoto se instauraron en la vida de los ciudadanos y también de los funcionarios públicos, con plataformas como Zoom y Meet, así como la educación virtual en nuestros estudiantes y docentes, con herramientas como el WhatsApp y FaceTime. El Estado debía velar por la seguridad jurídica y entraron con mayor fuerza los sistemas de firma digital, reconocimiento facial, etc.

Cabe mencionar que, desde el enfoque de los recursos humanos (si bien no forman parte central de esta investigación), para el cuerpo de servidores públicos esta adaptación de la intromisión abrupta del Gobierno electrónico no ha sido sencilla (además del estrés propio de la pandemia por el COVID-19). Y no solo por el manejo de las herramientas de las TIC, las limitaciones que existen en materia de conectividad y de acceso a los equipos informáticos o de telecomunicaciones necesarios. El segmento poblacional que caracteriza a los servidores o funcionarios públicos no nacieron con las TIC, por lo que su adaptabilidad a ellas es más lenta, surgiendo, entre otros, temor o rechazo a los cambios que había que enfrentar.

Consideramos pertinente tomar como referencia el Estudio de la CAF y PubliTechLab (2020) que nos muestra de manera clara y sucinta cómo ha evolucionado el Gobierno digital y los elementos que caracterizan esta evolución.

**Tabla 6.**

Elementos de la transformación digital de los Gobiernos

	Gobierno analógico	Gobierno electrónico	Gobierno digital	Gobierno inteligente
<b>Enfoque</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operaciones cerradas y enfoque de lo interno</li> <li>Procedimientos analógicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Transparencia y enfoques centrados en el ciudadano</li> <li>Procedimientos impulsados por TIC</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Enfoques impulsados por la apertura al usuario y los datos</li> <li>Transformación de los procesos y operaciones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Aprovechamiento del conocimiento derivado de los datos para hacer del ciudadano el eje central</li> </ul>
<b>Datos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estadísticas y registros administrativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acceso a la información</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Analítica de datos, datos abiertos y masivos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inteligencia artificial y análisis predictivo</li> </ul>

**Fuente:** CAF (como se citó en CAF y PubliTechLab, 2020).

Ahora bien, como señalan Naser y Hofmann (2016), hacia el año 2005 fue cuando se empezó a trabajar el tema bajo el enfoque del Gobierno electrónico presentando información en línea; promoviendo técnicas para la simplificación administrativa; la virtualización de procedimientos; las Ventanillas Únicas; la georreferenciación; el registro de documentos y archivos electrónicos; la firma electrónica o digital; la protección de datos; la preservación de la información; la interoperabilidad; los medios de pago electrónicos; la contratación electrónica; y la seguridad de la información, entre otras.

Respecto a cómo entender el Gobierno electrónico, la forma para comprenderlo de forma sencilla es la definición de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (como se citó en Naser y Concha 2011), la cual define el Gobierno electrónico como: "La utilización de Internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del Gobierno a los ciudadanos".

Otro concepto que considerar es el de la OCDE, conforme se señala en la publicación de la PCM (2013), quien define al Gobierno electrónico como:

La oportunidad de desarrollar una nueva relación entre el Gobierno, ciudadanos, usuarios de servicios y empresas a través de las TIC, permitiendo la difusión y recopilación de información y servicios tanto dentro como fuera del Gobierno para la prestación de servicios, la toma de decisiones y la rendición de cuentas (pág. 26).

También es importante asumir la definición del Valenti, Anta y Bendersky (2004) respecto a que:

El Gobierno electrónico, desde un punto de vista tecnológico, es la capacidad que ofrecen las tecnologías de la información y de la comunicación para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente Internet. Para el Gobierno, el Gobierno electrónico es el medio para modernizar la gestión pública a través de las tecnologías de la información y de la comunicación, en busca de mejores prácticas, mayor control y transparencia y más agilidad. En definitiva, esto permitirá una mejor prestación de servicios al país en su conjunto (pág. 5).

Finalmente, cabe considerar lo señalado por Naser y Concha (2011) en cuanto a que:

El Gobierno electrónico es la transformación de todo el Gobierno como un cambio de paradigma en la gestión gubernamental, es un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración, como una nueva forma de gobierno. Bajo este punto de vista, el Gobierno electrónico basa y fundamenta su aplicación en la Administración pública, teniendo como objetivo contribuir al uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana (pág. 5).

Como se observa, el enfoque del Gobierno electrónico introduce en las agendas de Gobierno una visión más dinámica del quehacer en la gestión, aplicando las tecnologías de la información como medio de ayuda.

Esto se pone de manifiesto, también, en tanto el Gobierno electrónico contribuyó con la generación de un nuevo paradigma clave en la gestión pública, como es el Gobierno abierto decidido a promover, facilitar y garantizar la entrega de información y datos de interés público a la ciudadanía. En ese sentido, el acceder a la información que se produce en las entidades públicas, así como a las gestiones del Gobierno, es un derecho esencial de las personas, facilitando con ello la transparencia en la gestión, legitimando las decisiones y fortaleciendo el actuar democrático del aparato gubernamental.

Ahora bien, la introducción del Gobierno electrónico y luego del Gobierno digital no empezó en 2020, en nuestro país lleva muchos años de trabajo —articulado o no, eficaz o no—, que se evidencia en parte en el desarrollo de una serie de normas e instrumentos que tratan de orientar el accionar en materia digital. Para comprender cómo ha evolucionado la transformación digital en nuestro país, observemos el desarrollo normativo del Gobierno electrónico en el Perú:

**Tabla 7.**

## Evolución del Gobierno electrónico en el Perú

Año	Nombre	Norma de aprobación	Fecha de publicación
2000	Firmas y certificados digitales	Ley 27269	8 de mayo de 2000
2001	Creación del Portal del Estado Peruano (PEP)	Decreto Supremo 060-2001-PCM	23 de mayo de 2001
2002	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Ley 27806	3 de agosto de 2002
2003	Creación de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) y su portal web	Decreto Supremo 067-2003-PCM	28 de junio de 2003
2004	Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado (SEACE)	Decreto Supremo 083-2004-PCM	29 de noviembre de 2004
2006	Creación del Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE)	Decreto Supremo 032-2006-PCM	21 de junio de 2006
	Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico	Resolución Ministerial 274-2006-PCM	26 de julio de 2006
	Creación de Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE)	Decreto Supremo 165-2006-EF	3 de noviembre de 2006
	Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información-Agenda Digital Peruana	Decreto Supremo 031-2006-PCM	21 de junio de 2006
2007	Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico	Resolución 18 de la Declaración de Santiago	10 de noviembre de 2007
	Modificación del organigrama de la PCM	Decreto Supremo 063-2007-PCM	14 de julio de 2007
	Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (IDEP)	Resolución Ministerial 325-2007-PCM	2 de noviembre de 2007
2009	Ley sobre estándares de accesibilidad	Resolución Ministerial 126-2009-PCM	25 de marzo de 2009
2010	Política Nacional de Banda Ancha	Decreto Supremo 034-2010-MTC	24 de julio de 2010
	Creación de defensoría estándar	Decreto Supremo 063-2010-PCM	3 de junio de 2010
2011	Aprobación del Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información en el Perú-La Agenda Digital Peruana 2.0	Decreto Supremo 066-2011-PCM	27 de julio de 2011
	Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)	Decreto Supremo 083-2011-PCM	21 de octubre de 2011
	Crean el Portal de Información de Datos Espaciales del Perú (GEOIDEP)	Decreto Supremo 069-2011-PCM	27 de julio de 2011

Año	Nombre	Norma de aprobación	Fecha de publicación
2012	Firma digital	Decreto Supremo 105-2012-PCM	21 de octubre de 2012
	Crean el Portal del Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP)	Decreto Supremo 086-2012-PCM	14 de agosto de 2012
2013	Acceso e intercambio de información espacial entre entidades de la Administración pública	Decreto Supremo 133-2013-PCM	27 de diciembre de 2013
	Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017	Decreto Supremo 081-2013-PCM	10 de julio de 2013
2015	Reglamento de la ley que crea Ventanilla Única de Antecedentes para Uso Electoral	Decreto Supremo 069-2015-PCM	7 de mayo de 2015
	Comisión Multisectorial Permanente encargada del seguimiento y evaluación de CODESI	Decreto Supremo 065-2015-PCM	23 de septiembre de 2015
2016	Catastro multifinalitario a través de Infraestructura de Datos Espaciales	Decreto Legislativo 1288	29 de diciembre de 2016
2017	Crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Decreto Legislativo 1353	7 de enero de 2017
	Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021	Decreto Supremo 016-2017-PCM	12 de febrero de 2017
	Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú		
	Establece plazos para implementación de la interoperabilidad	Decreto Supremo 067-2017-PCM	22 de junio de 2017
	Se crea, mediante decreto, la Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI)	Decreto Supremo 022-2017-PCM	27 de febrero de 2017
	Amplía la información para la implementación progresiva para la interoperabilidad	Decreto Supremo 121-2017-PCM	15 de diciembre de 2017

Año	Nombre	Norma de aprobación	Fecha de publicación
2018	Se aprueba el uso de servicios en la nube para entidades de la Administración pública del Estado	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 001-2018-PCM/SEGDI	4 de enero de 2018
	Establece la definición de seguridad digital de ámbito nacional	Decreto Supremo 050-2018-PCM	14 de mayo de 2018
	Se crea el Portal de <i>Software</i> Público Peruano (PSPP)	Decreto Supremo 051-2018-PCM	14 de mayo de 2018
	Obligatoriedad de la declaración jurada de intereses	Decreto Supremo 080-2018-PCM	1 de agosto de 2018
	Declaran de interés nacional el desarrollo del Gobierno digital	Decreto Supremo 118-2018-PCM	30 de noviembre de 2018
	Se aprueba la Ley de Gobierno Digital	Decreto Legislativo 1412	13 de septiembre de 2018
	Se crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano (Gov.pe)	Decreto Supremo 033-2018-PCM	23 de marzo de 2018
	Lineamientos para la Formulación de Planes de Gobierno Digital	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 005-2018-PCM/SEGDI	22 de diciembre de 2018
	Lineamientos del Líder de Gobierno Digital	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 004-2018-PCM/SEGDI	22 de diciembre de 2018
2019	Directiva para compartir y usar <i>Software</i> Público Peruano	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 001-2019-PCM/SEGDI	17 de abril de 2019
	Creación del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 003-2019-PCM/SEGDI	5 de octubre de 2019
2020	Se crea el Sistema Nacional de Transformación Digital	Decreto de Urgencia 006-2020	9 de enero de 2020
	Se aprueba el Marco de Confianza Digital	Decreto de Urgencia 007-2020	9 de enero de 2020
	Ampliación de servicios de información en materia de simplificación administrativa	Decreto Supremo 016-2020-PCM	1 de febrero de 2020



Año	Nombre	Norma de aprobación	Fecha de publicación
	Reglamento de la Ley de Gobierno Digital	Decreto Supremo 029-2021-PCM	19 de febrero de 2021
	Directiva para Conversión Integral de los Procedimientos Administrativos a Plataformas o Servicios Digitales	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 001-2021-PCM/SEGDI	15 de junio de 2021
	Contratación de la provisión de conectividad en áreas rurales y de preferente interés social	Decreto de Urgencia 014-2021	4 de junio de 2021
<b>2021</b>	Se crea, mediante decreto, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital	Resolución Ministerial 156-2021-PCM	17 de julio de 2021
	Directiva para generación y uso de código de verificación digital en la Administración pública*	Resolución de Secretaría de Gobierno y Transformación Digital 002-2021-PCM/SGTD	17 de septiembre de 2021
	Reglamento del Sistema Nacional de Transformación Digital*	Decreto Supremo 157-2021-PCM	25 de septiembre de 2021

**Nota:** las dos últimas normativas corresponden a publicaciones posteriores al corte de la investigación. **Fuente:** ONGEI (2013) y PCM (2022). Elaboración propia<sup>28</sup>.

En cuanto a los cambios y las transformaciones relacionadas con las TIC, conforme a lo establecido en la tabla 7, vemos que la CAF y PubliTechLab (2020) estructuran este proceso de Gobierno electrónico a Gobierno digital para evolucionar a Gobierno inteligente. Además señalan:

[...] el auge de los datos, la inteligencia artificial y la personalización de los servicios están marcando el inicio de una nueva era de transformación del sector público que puede describirse como Gobierno inteligente.

Esta nueva tendencia ha sido señalada por la OCDE (2019) en su definición de "sector público basado en los datos" (*data-driven public sector*). De esta manera, con este cambio de paradigma el Gobierno inteligente ya no se centra únicamente en la automatización de procesos, en la integración de los servicios en línea y en la eficiencia operativa de las Administraciones. Este es un nuevo enfoque en el que el usuario se ubica en el centro de los procesos de transformación

28. Para mayores referencias ver:

a. Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), 2013, págs. 76-77.

b. Presidencia del Consejo de Ministros, Normativa sobre Transformación Digital. Recuperado de: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/147-normativa-sobre-gobierno-digital>

de los Gobiernos y en el que las tecnologías digitales —incluidas las avanzadas—, así como los datos, se convierten en herramientas fundamentales para estas transformaciones.

Mediante procesos de transformación digital, las entidades del Gobierno pueden integrar nuevas tecnologías —como la nube o la inteligencia artificial—, así como nuevas metodologías ágiles de trabajo que permiten la experimentación y la iteración con el usuario final para mejorar sustancialmente el diseño y la provisión de servicios al ciudadano (CAF y PubliTechLab, 2020, págs. 24-25).

Este mismo estudio plantea las capacidades centrales con las que debe contar un Gobierno inteligente:

**Tabla 8.**  
Capacidades y habilitadores del Gobierno inteligente

Dimensión	Categorías	Ejemplos
Capacidades	Servicios	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Digitalización de puntos de contacto</li> <li>• Plataformas de acceso en línea</li> <li>• Portales de servicios a ciudadanos y empresas</li> <li>• Plataformas de mensajería</li> <li>• Plataformas de pagos</li> </ul>
	Procesos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Automatización de procesos transaccionales</li> <li>• Habilitación digital de servicios</li> </ul>
	Decisiones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Despliegue de sensores</li> <li>• Analítica predictiva avanzada</li> <li>• Almacenamiento de datos en la nube</li> </ul>
	Datos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Infraestructura de datos</li> <li>• Registros públicos abiertos y unificados</li> <li>• Gobernanza de datos y compartición de información</li> <li>• Cocreación de soluciones con empresas y ciudadanos</li> </ul>

**Fuente:** cuadro obtenido de CAF y PubliTechLab, 2020, pág. 25.

Hay elementos clave que los Gobiernos tienen en cuenta y que aplican el Gobierno electrónico, son los que hacen referencia a la gestión de los datos públicos que generan y su vinculación entre ellos. Muchas entidades ofrecen servicios digitales y estas se suelen agrupar a través de portales o Ventanillas Únicas del Estado. Ello implica que se usen plataformas que permitan la integración de los sistemas internos y la interoperabilidad, así como la seguridad de la identidad y protección de datos.

Además, en la actualidad se habla del Govtech, que es un enfoque que cuenta con varias definiciones, algunas de las más importantes son las de la University of Cambridge (2019), donde se define Gov-Tech como “un sector industrial naciente en el que *startups* y firmas de tecnología del sector privado ofrecen soluciones innovadoras basadas en tecnología —utilizando generalmente las tecnologías más recientes— para resolver los problemas del sector público” (pág. 4).

En ese mismo sentido, la Digital Future Society (2020) señala que el Gobierno del Reino Unido define Gov-Tech como “un ecosistema emergente de innovación en el que *startups* y pequeñas y medianas empresas del sector privado ofrecen productos y servicios tecnológicos, generalmente utilizando tecnología de última generación y emergentes, a clientes del sector público” (pág. 9).

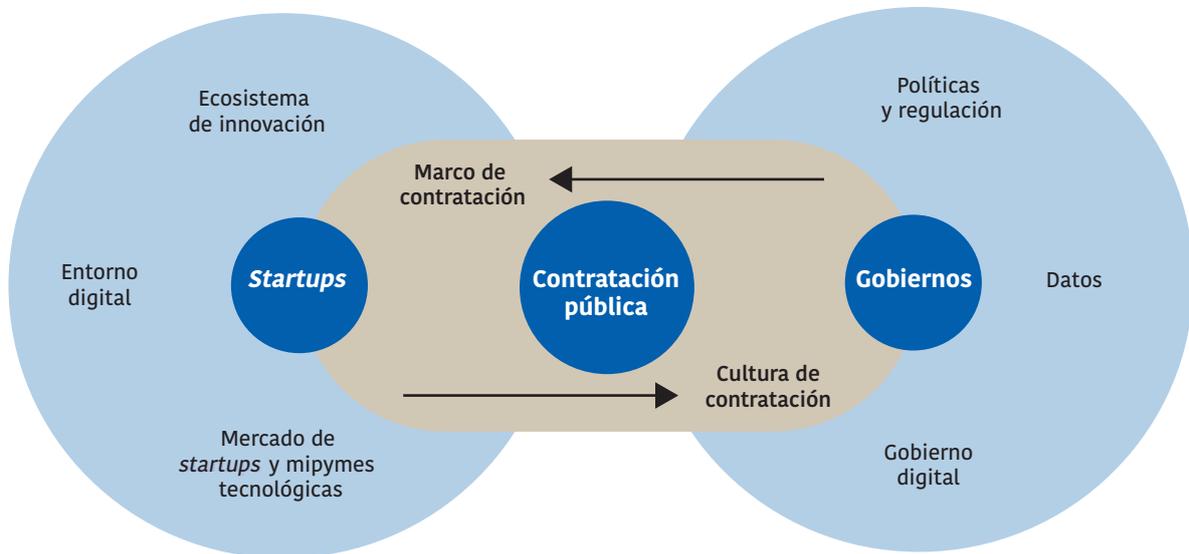
Por su parte, el estudio de la CAF y PubliTechLab (2020) señala, respecto de los ecosistemas Govtech, que son:

El resultado de la interacción entre *startups*, que representan la oferta de innovación, y los Gobiernos que configuran la demanda. Esta interacción es mediada por los procesos de contratación pública, los cuales generalmente están sujetos a determinados marcos normativos e institucionales, así como a determinadas culturas de contratación en las Administraciones públicas. Las *startups* a su vez forman parte de ecosistemas de innovación más amplios, y su operación se enmarca en un entorno digital específico y en un mercado de este tipo de empresas. Por su parte, los Gobiernos establecen políticas públicas y regulaciones que enmarcan el funcionamiento de los ecosistemas, implementan estrategias de Gobierno digital que pueden promover la participación de las *startups* y MiPymes tecnológicas en el desarrollo de soluciones Gov-Tech, y, en este contexto, tienen el reto de aprovechar las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías emergentes y el auge de los datos (CAF y PubliTechLab, 2020, págs. 39-40).

Así nos plantean una dinámica de un ecosistema Govtech en la siguiente figura:

**Figura 5.**

Las dinámicas de los sistemas Govtech



Fuente: cuadro obtenido de CAF y PubliTechLab, 2020, pág. 38.

Así, se evidencia una serie de actores clave para la creación, desarrollo y sostenibilidad de un ecosistema Govtech: los Gobiernos, las grandes empresas, los inversores de capital de riesgo, las universidades y escuelas de gobierno y los laboratorios de innovación. La innovación pública resulta ser un factor clave para el desarrollo del Govtech y que también es abordado en este capítulo.

Como resalta de lo enunciado, el gran factor adicional que tener presente es que estos esquemas han dado paso a una nueva situación donde el sector público y el privado van trabajando de manera colaborativa, activa y constante, para obtener resultados de mayor calidad. Es más, esta etapa marca una condición donde el sector público se soporta en las soluciones que le ofrece el privado para responder mejor a las necesidades colectivas.

Con el desarrollo de estas tecnologías y los grandes avances en la inteligencia artificial se ha dado paso a un nuevo esquema donde se concibe la transformación del sector público, para que, aplicando tecnologías digitales, se construya una configuración estructural sinérgica basada en el empleo de soluciones que proveen las herramientas tecnológicas, y que pueden aplicarse a casi todos los campos del quehacer público, tanto para su desempeño interno como en sus marcos de proyección hacia la ciudadanía. Se cuenta así con soluciones integrales, sencillas y céleres, para que las acciones concluyan exitosamente, en menos tiempo, ahorrando recursos, evitando duplicas labores, y actuando de forma más transparente y oportuna.

La importancia de avanzar en este campo resulta sustancial puesto que, tal como ya se ha mencionado, dar los pasos correctos hacia la digitalización de los servicios públicos puede contribuir a contar con un Estado más corto, más eficiente, menos burocrático y corrupto, que se desenvuelva solo con el capital humano indispensable para que se tomen decisiones con mayor rapidez y transparencia, empleando menos recursos materiales y sirviendo de mejor manera a la ciudadanía.

En ese sentido, por ejemplo, los análisis de datos, la generación de tendencias y de análisis prospectivos para el mejor diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, así como un sinfín de beneficios que nos podría traer un Gobierno inteligente, requieren ecosistemas funcionales y seguros.

## 2.4. INNOVACIÓN PÚBLICA

Para hablar de innovación pública consideramos como documentos internacionales orientadores y principales a la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública<sup>29</sup>, aprobada en el año 2020, y la Declaración sobre Innovación en el Sector Público<sup>30</sup> de la OCDE, del año 2019, ambos suscritos por el Perú.

Lo antes mencionado es reafirmado por el CLAD (2021), que señala:

[...] la innovación pública es tema central en la agenda de organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), con la Declaración sobre la Innovación en el Sector Público, de 2019; el CLAD en Iberoamérica, con la reciente Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, del corriente año, y los múltiples foros y redes de debate [...] (pág. 18).

Ahora bien, que la gestión pública, sus instituciones, es decir, los funcionarios y servidores públicos y la misma sociedad en su conjunto, puedan *pensar fuera de la caja* con relación a la prestación, los medios, las formas, los instrumentos y los canales en todo el ciclo de las políticas públicas es un desafío que sin duda tiene una serie de resistencias propia de la cultura organizacional, de la normativa, de la desconfianza, del control y del miedo al cambio.

Sin embargo, consideramos que la innovación ha venido para contribuir con los procesos de modernización en la gestión de las Administraciones públicas; su penetración en el mundo de lo público con nombre propio es de *corta data*, pero está en la agenda pública, y por eso consideramos importante exponerla en la presente investigación.

29. Para mayor información, visitar: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>

30. Para mayor información, visitar: <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/Declaraci%C3%B3n-Espanol.pdf>

En ese orden de ideas, el CLAD (2020), en la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública (en adelante la Carta), señala que:

La innovación pública busca nuevas maneras para crear valor público, es decir, valor compartido por todos. La innovación en la gestión pública puede definirse como el proceso de explorar, asimilar y explotar con éxito una novedad, en las esferas institucional, organizativa y social, de forma que aporte soluciones inéditas, originales y creativas a los problemas y permita así responder de manera óptima a las nuevas y tradicionales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad (pág. 8).

[...] puede subdividirse en dos grandes ámbitos: 1) servicios a la ciudadanía: creación y mejora de políticas, bienes y servicios de impacto directo en la ciudadanía; y 2) procesos internos: mejora de procesos y políticas de gestión internas dentro de la Administración. Lograr la primera es muy difícil sin trabajar en la segunda, que suele ser la más compleja (pág. 12).

La innovación pública nos trae grandes retos y desafíos por su naturaleza multifacética y al constituirse en sí misma como un modo de actuar. Así, podemos señalar que nos traerá:

[...] un cambio de paradigma desde los modelos más tradicionales en los que gobernar se consideraba como algo básicamente unidireccional (de los gobernantes hacia los gobernados), hacia un modelo multidireccional, de relacionamiento entre Gobierno, sociedad y mercado, basado en la gobernanza sociopolítica o interactiva, de cocreación en producción de bienes públicos [...] (CLAD, 2021, pág. 19).

Además, la innovación pública introduce el trabajo experimental y la cocreación, los cuales se ponen de manifiesto en el proceso de generación de soluciones (que implica la innovación), enfocado principalmente en los ciudadanos, y que lideran los funcionarios y servidores públicos, con el objetivo de brindar soluciones a los complejos problemas públicos y lograr el bienestar común en la sociedad.

En ese orden de ideas, hay que tener presente que la innovación en la gestión pública debe buscar siempre la creación de valor público, sea que se creen o mejoren servicios o bienes públicos, por el valor generado a raíz de los procesos internos de la Administración pública o por el valor que se produce por la confianza social del actuar de la Administración. La Carta nos habla de una innovación inteligente en los procesos decisionales, es decir, a través de la inteligencia artificial y de la gestión del conocimiento; debe traducirse en servicio público de calidad que mejore la vida de las personas, con lo cual se contribuye al fortalecimiento del sistema democrático.

Hacia dónde debe mirar la innovación pública de manera prioritaria para que pueda ser exigida por la sociedad y asumida por la Administración pública y los políticos, pues debe priorizar la igualdad social con desarrollo sostenible, en tanto que son los dos grandes retos del siglo XXI en el mundo,

sustentada por el marco general que agrupa los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, y así lo establece la Carta. Además, nos señala que otra apuesta estratégica debería ser mejorar “los sistemas de control y de regulación para superar las fallas estructurales de la corrupción, la arbitrariedad, la opacidad, el dispendio y el déficit en la evaluación de las políticas y de los servicios públicos” (CLAD, 2020, pág. 8).

En una realidad tan cambiante, donde los problemas sociales también cambian con rapidez, requiere de soluciones nuevas, atrevidas, innovadoras, de una respuesta rápida, eficaz y eficiente, y es ahí donde aparece la innovación pública.

Por su parte, en la Declaración sobre Innovación en el Sector Público de la OCDE, del año 2019, se señala, respecto a la innovación pública, que cuenta con diversas perspectivas como:

- a) Innovación orientada a la mejora, fortalece y lleva a otro nivel las prácticas actuales, logra eficiencias y mejores resultados, y se basa en las estructuras existentes.
- b) Innovación orientada a la misión, logra ambiciones y prioridades claras, desarrollando nuevos métodos y enfoques según sea necesario.
- c) Innovación adaptativa, responde a un entorno cambiante y fomenta la curiosidad por interpretar y responder a los cambios en la sociedad y en la tecnología; innovación anticipatoria, explora y se involucra con la incertidumbre en torno a temas emergentes que darán forma a prioridades y compromisos futuros (págs. 5-6).

De esta manera, el conjunto de países firmantes de la Declaración sobre Innovación en el Sector Público de la OCDE (2019), entre ellos el Perú, declaran que:

- a) Van a adoptar y mejorar la innovación.
- b) Alentar y brindar herramientas a todos los servidores públicos para innovar.
- c) Cultivar nuevas alianzas e involucrar diferentes voces.
- d) Apoyar la exploración, la iteración y las pruebas.
- e) Difundir lecciones y compartir prácticas (págs. 6-7).

Es así como ponen en la agenda internacional la tendencia a seguir para la implementación de un buen gobierno y, por tanto, de sus políticas públicas a la innovación pública en los países miembros de la OCDE y de quienes aspiran a serlo, como en el caso peruano.

El pensar en innovación pública está intrínsecamente relacionado con una cultura de innovación que implica la apertura a nuevas ideas, creatividad, mentalidad emprendedora y toma de riesgos. Se habla entonces de que un “ecosistema de innovación es una comunidad dinámica basada en la colaboración, la confianza y la creación conjunta de valor. Ante la escasez de recursos en el Estado, los ecosistemas son clave para fomentar la creación de soluciones innovadoras” (SGP, 2021a, pág. 17).

Parte del ecosistema para lograr que se implante de forma rápida y debida la innovación en el sector público son los llamados Laboratorios de Innovación Pública, que no son únicamente multidisciplinarios en profesiones y experiencias, en ellos también interactúan actores de la sociedad como las universidades, instituciones públicas, asociaciones civiles, sector empresarial, etc., en la búsqueda de contribuir en el diseño e implementación de una política pública para ser luego revisada y corregida, sin que el error sea sinónimo de castigo o sanción.

Estos laboratorios permiten ampliar la visión tradicional de una entidad pública con una combinación de los enfoques y modos de entender la realidad y mejorar sus niveles de comprensión sobre el resto de los actores sociales (Acevedo y Dassen, 2016, pág. 22).

Un componente de los laboratorios se centra —también— en el recurso humano, así Acevedo y Dassen (2016) señalan:

No todos los laboratorios de innovación están dedicados a la generación directa de innovaciones. Más bien, muchas de estas unidades tienen como objetivo promover el ejercicio de actividades innovadoras por parte de otros organismos del Estado. En estos casos, el trabajo de los laboratorios se enfoca en actividades de capacitación para funcionarios públicos; investigación y difusión de metodologías de diseño; experimentación y cocreación (pág. 25).

Existe una serie de elementos y dinámicas que de acuerdo con la Carta favorecen e incentivan la innovación en la gestión pública, que son:

- a) El incremento de la profesionalización de las posiciones más estratégicas de las instituciones públicas.
- b) Un diálogo colaborativo y complementario entre la dimensión política y la dimensión profesional.
- c) El fomento de las interacciones e intercambios de ideas entre los diversos sectores administrativos.
- d) La definición de espacios de trabajo y de tiempo exclusivamente para el pensamiento estratégico y prospectivo, la creatividad y la innovación.
- e) La apertura de las instituciones y fomentar una gobernanza y colaboración público-privada que fomente lógicas de innovación abierta, mediante dinámicas de participación ciudadana y de colaboración con las organizaciones sociales y empresariales. Establecer ecosistemas de innovación que permitan pensar más allá de lo estatal desde una gobernanza y metagobernanza público-privada que permita abordar temas como la compra pública de innovación.
- f) La formulación de arquitecturas organizativas de carácter variable que sean capaces de acoger la fluida implementación de las iniciativas innovadoras.
- g) El establecimiento de incentivos o políticas de compensación para que los empleados públicos puedan innovar en las políticas y los servicios públicos.

- h) El establecimiento de instancias de investigación aplicada de innovación en el sector público (alcance, impacto, etc.) con aseguramiento de presupuestos que garanticen su funcionamiento en el tiempo (CLAD, 2020, págs. 11-12).

En el Perú, en el mes de junio de 2021, se publicó la Resolución de Secretaría de Gestión Pública 009-2021-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos 001-2021-SGP que establecen las Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora. Este constituye el único instructivo legal de carácter nacional que orienta el accionar en materia de innovación pública y de reciente publicación, que tiene como finalidad promover la innovación en sus tres dimensiones: cultura, incentivos y ecosistema, desde la Administración pública. Además contribuye a crear un Estado eficiente y cercano a los peruanos, el cual es el centro de esfuerzos.

Estos lineamientos definen la innovación pública como un proceso inclusivo e iterativo para demarcar problemas públicos, cocrear, prototipar e implementar soluciones viables que modernicen el Estado y agreguen valor a las personas. Asimismo, establece que se caracteriza una solución innovadora en el marco de tres aspectos que se podrán identificar en dicha solución:

- Puede ser nueva o ser un cambio significativo para la organización, proceso, etc.
- Crean uno o más tipos de valor público: calidad, involucramiento de las personas, etc.
- Es nueva para el lugar de trabajo, aun cuando está inspirada en otras (SGP, 2021b, pág. 6).

Otro aspecto relevante que tener en cuenta es lo referente a los incentivos en innovación pública, en tanto constituyen un conjunto de recompensas y sanciones que motivan a las personas a cambiar su comportamiento (SGP, 2021b, pág. 13).

Es así como hemos podido revisar de manera general a lo largo del presente apartado los conceptos e ideas centrales respecto a la innovación pública, evidenciando que es un concepto relativamente joven y que se encuentra en una fase inicial para su incorporación en la gestión pública, pero que viene con fuerza y rapidez en tanto la sociedad actual, sus problemas y exigencia de soluciones se vuelven más complejos y los ciudadanos exigen respuestas inmediatas, algo natural en una sociedad moderna, de la inmediatez, que vino de la mano con las tecnologías de la información y la comunicación.

Un camino importante e interesante por descubrir es el que nos trae hoy en día la innovación pública, que tiene su particular naturaleza en la innovación privada, y que no debe perderse de vista.

# CAPÍTULO III.

## COMPILACIÓN<sup>31</sup> NORMATIVA, INSTRUMENTAL E INSTITUCIONAL

En los acápites precedentes hemos desarrollado el marco teórico del proceso de modernización del Estado y los elementos que estructuran la gestión pública en el Perú, así como alguna de las materias que inciden de manera sustancial en su desenvolvimiento y desarrollo.

En ese orden de ideas, consideramos pertinente presentar en este capítulo los principales elementos con los que el Estado peruano trabaja la modernización de la gestión pública del Estado desde una perspectiva normativa, instrumental e institucional, así como de los temas que impactan también en el proceso de modernización materia de análisis y que forman parte de la presente investigación, como la lucha contra la corrupción, transparencia y acceso a la información pública, Gobierno digital e innovación pública.

Por ello, presentamos la compilación de los principales elementos que en cada materia destacan y contribuyen a entender la forma en que se desarrollan las labores en la Administración pública, y que al mismo tiempo permitirán verificar la existencia de sinergias o situaciones positivas, en algunos casos, y en otras dificultades que se deben superar.

En ese sentido, tras el proceso de conceptualización en el primer capítulo de los elementos materia de investigación, pasamos a la exhibición de las normas, instrumentos e instituciones que orientan y materializan la modernización de la gestión pública y alguno de los elementos que la impactan, como hemos señalado líneas arriba.

---

31. Conforme a la RAE, se entiende por *compilación*: "Obra que reúne informaciones, preceptos o doctrinas aparecidas antes por separado o en otras obras". Ver: <https://dle.rae.es/compilaci%C3%B3n>

Así, es importante tener en cuenta que los elementos expuestos en el presente capítulo son los que se encuentran vigentes y el breve desarrollo que contiene esta compilación son un resumen textual o parafraseado<sup>32</sup> de la norma o instrumento respectivo.

### 3.1. MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

En el capítulo I de la presente investigación, hemos desarrollado la evolución del proceso de modernización de la gestión pública en el Estado peruano, de la mano con las normas centrales que evidencian en paralelo las reformas administrativas que se han implementado entre los años 2000 y julio de 2020. En ese sentido, en este acápite solo se expondrán aquellas normas centrales del proceso de modernización de la gestión pública que están vigentes, en el marco de la información que se encuentra desarrollada por la Secretaría de Gestión Pública en su portal<sup>33</sup>, como de la revisión de los documentos de política<sup>34</sup> que esta ha desarrollado.

#### 3.1.1. Compilación normativa

##### A. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley 29158

La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno nacional, las funciones, atribuciones y facultades legales del presidente de la República y del Consejo de Ministros, entre otros, así como la naturaleza y requisitos de creación de entidades públicas y los sistemas administrativos que orientan la función pública en el marco de la Constitución y la Ley de Bases de la Descentralización<sup>35</sup>.

Una de las funciones principales de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) es coordinar las políticas nacionales de carácter multisectorial, en especial las referidas al desarrollo económico y social; además, formula las políticas nacionales en su respectivo ámbito de competencia, el proceso de descentralización y de la modernización de la Administración pública<sup>36</sup>.

32. En este capítulo no se ha utilizado un sistema de citado en tanto que se señala al inicio del mismo que esta compilación contiene un breve desarrollo textual de las normas en sí mismas o de aquellas que contienen los instrumentos y desarrollan las instituciones, respectivamente. Esta aclaración se realiza debido a que, siendo esta una reducción de contenidos de instrumentos y normas, los mismos no pueden ser modificados o alterados por su naturaleza conforme se ha señalado en el concepto de *compilación*. La presente nota se realiza para prevenir cualquier interpretación de plagio al tratarse de una compilación.

33. Ver: <https://sgp.pcm.gob.pe/>

34. Para mayor información, ver: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/3428-documentos-de-politica-de-la-secretaria-de-gestion-publica>

35. Artículo 1.º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley 29158.

36. Numeral 2 del artículo 18.º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley 29158.

Asimismo, una de las competencias o funciones de la PCM también es formular, aprobar y ejecutar las políticas nacionales de modernización de la Administración pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, así como coordinar y dirigir la modernización del Estado<sup>37</sup>.

Respecto a las entidades públicas del Poder Ejecutivo, la LOPE señala claramente que uno de los requisitos para la creación de organismos públicos es que este debe cumplir y estar en el marco de lo establecido en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (LMMGE).

Además, respecto a los programas y proyectos especiales amparados en la LOPE, se señala claramente que en el marco de los procesos de modernización y de descentralización del Estado, la Presidencia del Consejo de Ministros los evalúa a fin de determinar la necesidad de su continuidad o no.

Por último, cabe resaltar que, entre los sistemas administrativos creados por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, uno de ellos es sobre la materia de modernización de la gestión pública<sup>38</sup>.

## **B. Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley 27658 y su Reglamento<sup>39</sup>**

La ley tiene como finalidad fundamental la obtención de mayores y mejores niveles de eficiencia del aparato estatal. Ello con el fin de lograr una mejor atención al ciudadano, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

El artículo 4.º de la ley señala taxativamente que el objetivo del proceso de modernización de la gestión del Estado es alcanzar un Estado:

- a) Al servicio de la ciudadanía.
- b) Con canales efectivos de participación ciudadana.
- c) Descentralizado y desconcentrado.
- d) Transparente en su gestión.
- e) Con servidores públicos cualificados y adecuadamente remunerados.
- f) Fiscalmente equilibrado.

Asimismo, ante la creación e incorporación del Sistema Administrativo de la Modernización de la Gestión Pública en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la Ley Marco de Modernización del Estado define su finalidad del siguiente modo:

37. Numeral 4 del artículo 19.º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley 29158.

38. Artículo 46.º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), Ley 29158.

39. Cuenta con un reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 030-2002-PCM.

[...] velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios; propiciar la simplificación administrativa; promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la Presidencia del Consejo de Ministros; el Gobierno abierto; la coordinación interinstitucional; la racionalidad de la estructura, organización y funcionamiento del Estado; y la búsqueda de mejoras en la productividad y en la gestión de procesos; la evaluación de riesgos de gestión y la gestión del conocimiento, hacia la obtención de resultados<sup>40</sup>.

Este sistema administrativo tiene como ente rector a la Secretaría de Gestión Pública, la cual pertenece a la estructura organizacional de la PCM. También se señala que el enfoque principal de la modernización es hacia el ciudadano. Es por ello por lo que la norma ampara y define la "democracia participativa" y el "control ciudadano", y menciona los derechos y obligaciones de los ciudadanos, así como las obligaciones de los servidores y funcionarios del Estado.

El reglamento de la ley define la Administración pública central orientada al servicio de la persona de la siguiente manera:

Toda entidad de la Administración pública central está orientada al servicio de la persona. En ese sentido, la organización y toda actividad de la entidad deberá dirigirse a brindar un mejor servicio y al uso óptimo de los recursos estatales, priorizando permanentemente el interés y bienestar de la persona.

A fin de garantizar un efectivo sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía, las entidades de la Administración pública central deberán establecer mecanismos de gestión verificables y brindar información a la ciudadanía acerca de las razones que fundamentan sus acciones o decisiones<sup>41</sup>.

Por último, el reglamento destaca la propuesta de creación de entidades del sector público, el régimen de las entidades con convenios de gestión y el régimen de los programas piloto de modernización.

### **C. Decreto legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, Decreto Legislativo 1452**

Se modificó la Ley del Procedimiento Administrativo General, adecuándose al Análisis de Calidad Regulatoria y estableciendo que las entidades deben realizar dicho análisis de los procedimientos administrativos a su cargo o sus propuestas, teniendo siempre en cuenta el alcance y lo establecido por la norma vigente sobre la materia.

40. Artículo 5-A de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley 27658.

41. Artículo 1.º del Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado aprobado mediante Decreto Supremo 030-2002-PCM.

Asimismo, se señala sobre la vigencia indeterminada de los títulos habilitantes que excepcionalmente, mediante decreto supremo, se establece la vigencia determinada de los mismos, para lo cual la entidad debe sustentar la necesidad, el interés público que tutelar y otros criterios que definen de acuerdo con la normativa de calidad regulatoria.

#### **D. Decreto legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno nacional, del Gobierno regional o del Gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, Decreto Legislativo 1451**

Así como señala su artículo 1.º, el decreto tiene por objeto fortalecer el funcionamiento de las entidades del Gobierno nacional, Gobierno regional y local, a través de las precisiones que:

- a) Actualicen denominaciones, competencias y funciones.
- b) Reasignen competencias y funciones como consecuencia de la transferencia de funciones, procesos de fusión o creación de entidades.
- c) Aclaren el alcance de determinadas competencias y funciones.
- d) Coadyuven a la mejor aplicación de la regulación en concordancia con su razón de ser.
- e) Adecúen la regulación a estándares, recomendaciones o convenios internacionales.

#### **E. Decreto legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1211, que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de Ventanillas Únicas e intercambio de información entre entidades públicas mediante Decreto Legislativo 1447**

Busca promover la integración de los servicios y procedimientos del Estado a través de servicios integrados y espacios compartidos.

Se crea la Ventanilla Única, una modalidad de servicios integrados por la cual las entidades públicas se articulan para brindar servicios y trámites, de manera parcial o integrada, asegurando a la ciudadanía accesos presenciales, no presenciales o mixtos.

Asimismo, se crea el Catálogo Nacional de Servicios de Información. Este es un instrumento del Marco de Interoperabilidad del Estado Peruano que comprende el listado de servicios de información. Su administración y desarrollo está a cargo de la PCM.

Además, se desarrolla el Sistema de Pagos Electrónicos del Estado. Es decir, el pago de los servicios integrados se puede realizar a través de este sistema, el cual permite a los administrados realizar pagos por servicios o procedimientos administrativos del Estado.

Por último, se crea la Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano (MAC), la cual es la única plataforma del Estado que, a través de accesos o canales de atención presenciales, no presenciales o mixtos, brinda múltiples servicios de información, orientación, atención de trámites, reclamaciones

u otros servicios del Estado, incluyendo los que resulten de la prestación de servicios por instituciones privadas, según corresponda. El MAC también busca asegurar una atención de calidad al ciudadano y a las personas jurídicas.

### **F. Decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses, Decreto Legislativo 1353**

La autoridad se rige por lo dispuesto en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las normas reglamentarias. Asimismo, la ley señala que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a Información Pública, es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Entre las funciones en materia de transparencia y acceso a la información pública que esta autoridad tiene podemos enunciar algunas:

- a) Proponer políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.
- b) Emitir directivas y lineamientos que sean necesarios para el cumplimiento de las normas en el ámbito de su competencia.
- c) Fomentar la cultura de transparencia y acceso a la información pública.
- d) Supervisar el cumplimiento de la actualización del Portal de Transparencia, entre otros.

Asimismo, se crea el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este tribunal tiene naturaleza de órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), y constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional.

El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene diversas funciones, entre ellas, podemos destacar:

- a) Resolver en última instancia administrativa los recursos de apelación que interpongan los funcionarios y servidores públicos sancionados por el incumplimiento de normas de transparencia y acceso a la información pública.
- b) Dirimir mediante opinión técnica vinculante los casos en los que se presente conflicto entre la aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales, Ley 29733, y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806.
- c) Custodiar declaraciones de conflicto de intereses, entre otros.

Cabe resaltar que el decreto legislativo también abarca la confidencialidad de la información. Se señala que los servidores públicos de la autoridad y del tribunal, bajo responsabilidad, tienen la obligación de no hacer uso de la información que conozcan para fines distintos al ejercicio de sus

funciones, y cuando se trate de información secreta, reservada o confidencial, tienen la obligación del cuidado diligente si toman conocimiento de ella en el ejercicio de su función.

El Reglamento del Decreto Legislativo precisa los procedimientos, requisitos de vocales y presidentes, conformación, causales de abstención, infracciones, y vacancia, entre otros, sobre la conformación y procesos de la Autoridad de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, y del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

### **G. Decreto supremo que aprueba el Procedimiento de Evaluación de Continuidad de Organismos Públicos Ejecutores, Programas y Proyectos Especiales del Poder Ejecutivo, aprobado mediante Decreto Supremo 143-2021-PCM**

Se aprueba el Procedimiento de Evaluación de Continuidad de Organismos Públicos Ejecutores, Programas y Proyectos Especiales del Poder Ejecutivo a fin de promover la eficiencia y eficacia de las entidades del Poder Ejecutivo al orientar su desempeño al logro de resultados, a través de la evaluación de su continuidad, que permita adoptar mejoras en su gestión o implementar mecanismos de reforma de la estructura del Poder Ejecutivo.

### **H. Decreto supremo que aprueba la calificación y relación de los programas y proyectos especiales del Poder Ejecutivo, aprobado mediante Decreto Supremo 098-2021-PCM**

Por primera vez se establece la relación y calificación de los programas y proyectos especiales del Poder Ejecutivo, de acuerdo con las características establecidas en la LOPE y los Lineamientos de Organización del Estado. La norma adjunta un anexo en el que se encuentra la calificación y relación de los programas y proyectos especiales del Poder Ejecutivo.

### **I. Decreto supremo que aprueba la actualización de la calificación y relación de los organismos públicos, aprobado mediante Decreto Supremo 097-2021-PCM**

Dado que habían transcurrido aproximadamente diez años desde la última actualización, resultó necesario modificar la clasificación y relación de los organismos públicos del Poder Ejecutivo por encontrarse estas desfasadas. La norma adjunta un anexo en el que aparece la clasificación y relación de organismos públicos adscritos a cada ministerio actualizado debidamente.

### **J. Reglamento del Decreto Legislativo 1211, decreto legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos, aprobado mediante Decreto Supremo 090-2019-PCM**

El reglamento precisa y establece las disposiciones que definen las funciones de las entidades, desarrolla las etapas, procedimientos y otros, vinculados con la implementación, operación y financiación de los servicios integrados y espacios compartidos.

Cabe resaltar que la norma define el deber de colaboración e intercambio de información entre entidades, lo cual comprende la participación de las entidades públicas en los procesos de diseño, implementación, operación y evaluación de los proyectos de servicios integrados y servicios y espacios compartidos identificados.

Asimismo, este deber de colaboración e intercambio de información entre entidades contará con disposiciones que la Secretaría de Gestión Pública emitirá en materia de gestión del conocimiento y Gobierno abierto a fin de que faciliten su operación.

Sobre la Ventanilla Única, el reglamento establece los criterios que la entidad deberá considerar como mínimos para su creación, los cuales son los siguientes:

- a) Pluralidad de entidades.
- b) Pluralidad de servicios y trámites.
- c) Articulación y complementariedad de los servicios y trámites.
- d) Factibilidad de la propuesta, eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios y trámites que impactan en la mejora de la productividad.
- e) Mejora de la productividad.
- f) Optimización de procesos.

Además, respecto a los canales de atención de la Plataforma MAC, la norma señala que existen canales de atención MAC presenciales, no presenciales y mixtos. Los canales de atención presencial de la Plataforma MAC son:

- a) Centros de Mejor Atención al Ciudadano (Centros MAC).
- b) Centros de Servicios Itinerantes MAC.

Los canales de atención no presenciales de la Plataforma MAC son:

- a) Aló MAC.
- b) Portal MAC.

Además, se cuenta con un canal de atención mixto de la Plataforma MAC que es el MAC Express.

Por último, cabe destacar que la Plataforma MAC contempla dos formas de Administración: la Administración pública-pública y la Administración pública-privada.

## **K. Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública aprobado mediante Decreto Supremo 123-2018-PCM**

Mediante Decreto Legislativo 1446, decreto legislativo que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, se incorpora el artículo 5-A a la mencionada ley, el cual establece que el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene por finalidad velar por la calidad de la prestación de los bienes y servicios; propiciar la simplificación administrativa; promover y mejorar la calidad en las regulaciones en el ámbito de competencia de la PCM; y el Gobierno abierto, entre otros.

Es así como el Sistema Administrativo de Modernización del Estado, creado en el año 2008 en la LOPE, fue incorporado a la LMMGE y luego se emitió el Reglamento del Sistema Administrativo de la Modernización de la Gestión Pública que, como bien señala la norma, tiene por objeto desarrollar el sistema, establecer principios, normas y procedimientos que aplican al proceso de modernización de la gestión pública en concordancia con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley 27658.

El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública se rige por los siguientes principios:

- a) Orientación al ciudadano.
- b) Orientación a resultados.
- c) Eficacia y eficiencia.
- d) Flexibilidad.
- e) Simplicidad y armonización.
- f) Reconocimiento de la heterogeneidad.

Asimismo, el proceso de modernización de la gestión pública, como refiere la norma, consiste en el uso de todos los medios orientados a la creación de valor público en una determinada actividad o servicio. El valor público se crea bajo dos procedimientos cuando:

- Las intervenciones públicas, que adoptan las formas de bienes, servicios o regulaciones, satisfacen las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad.
- Se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para directa o indirectamente satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando un beneficio para la sociedad.

De la misma manera, el Reglamento del Sistema Administrativo de la Modernización de la Gestión Pública señala que la gestión por resultados es un modelo de gestión que permite identificar y adoptar decisiones sobre todos aquellos aspectos que contribuyan a la creación de valor público.

Cabe resaltar que el reglamento señala también que el Sistema Administrativo de la Modernización de la Gestión Pública tiene bajo su ámbito a los siguientes medios:

- a) La simplificación administrativa.
- b) La calidad en las regulaciones.
- c) El Gobierno abierto.
- d) La coordinación interinstitucional.
- e) La estructura, organización y funcionamiento del Estado.
- f) La mejora en la productividad.
- g) La gestión de procesos.
- h) Evaluación de riesgos de gestión.
- i) La gestión del conocimiento<sup>42</sup> (ver anexo 3).

El ente rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública es la PCM a través de la Secretaría de la Gestión Pública. La Secretaría de Gestión Pública tiene distintas atribuciones, entre ellas podemos resaltar: la de emitir opiniones vinculantes, cuando corresponda, sobre las materias del sistema; desarrollar y promover mecanismos que incentiven a las entidades públicas a modernizar su gestión, y cuando sea necesario, brindar apoyo técnico para su implementación; supervisar y fiscalizar cuando corresponda el cumplimiento de las acciones dispuestas y disposiciones emitidas en el marco del sistema<sup>43</sup>, entre otros.

El ente rector también tiene función normativa, es decir, la Secretaría de Gestión Pública tiene la facultad de emitir resoluciones y puede aprobar directivas, normas técnicas y lineamientos.

#### **L. Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo 054- 2018-PCM**

Los Lineamientos de Organización del Estado (LOE) regulan los principios, criterios y reglas que definen el diseño, la estructura, la organización y el funcionamiento del Estado. Así, busca que las entidades públicas se organicen de la mejor manera a fin de que estas respondan a las necesidades públicas en beneficio de la ciudadanía.

Los principios generales, los cuales regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado, conforme a la LOE son:

- a) Eficacia.
- b) Eficiencia.
- c) Especialidad.
- d) Jerarquía.
- e) Legalidad.

---

42. Artículo 7.º del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública aprobado mediante Decreto Supremo 123-2018-PCM.

43. Artículo 14.º del Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública aprobado mediante Decreto Supremo 123-2018-PCM.

Asimismo, detalla los niveles de organización de la estructura orgánica de la entidad, los cuales se clasifican de la siguiente manera:

- Primer nivel: órganos de Alta Dirección y, según corresponda, órganos resolutivos u órganos consultivos.
- Segundo nivel: órganos de línea y órganos de administración interna.
- Tercer nivel: unidades orgánicas.

De la misma manera, también define el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) como el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza la estructura orgánica de la entidad. Este contiene las competencias y funciones generales de la entidad y las funciones específicas de sus unidades de organización, así como sus relaciones de dependencia entre sí.

Por otro lado, la norma define el Manual de Operaciones (MOP) como el documento técnico normativo de gestión organizacional que formaliza:

- a) La estructura funcional de los programas y proyectos especiales.
- b) La estructura orgánica interior de los órganos desconcentrados, cuando corresponda.
- c) La estructura orgánica del interior de los órganos académicos, cuando corresponda.

### **M. Decreto supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción, Decreto Supremo 042-2018-PCM**

El decreto supremo detalla los principios que orientan la integridad pública. Estos son:

- Transparencia.
- Corrección.
- Probidad.
- Respeto.
- Veracidad.
- Igualdad.
- Objetividad.
- Rendición de cuentas.
- Participación.
- Prevención.
- Neutralidad.

Asimismo, en una de sus modificaciones más importantes, podemos señalar la modificación del Reglamento de Organización y Funciones de PCM, del que, a grandes rasgos, podemos resaltar lo siguiente:

- Se incorpora en la gestión de la Política General de Gobierno a la promoción de una cultura de integridad y ética pública.
- Se crean los siguientes órganos de línea: Secretaría de Coordinación, Comunicación Social, Gestión Pública, Gobierno Digital, Integridad Pública, Descentralización, Gestión Social y Diálogo y Demarcación y Organización Territorial.
- Se modifica ligeramente lo referente a la Secretaría de Gestión Pública y se detallan las funciones de esta.

Cabe resaltar que lo referente a la lucha contra la corrupción se ha detallado en otro apartado que forma parte de la presente investigación.

#### **N. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 004-2013-PCM**

Se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, la cual tiene ámbito de aplicación en el Poder Ejecutivo (incluyendo ministerios y organismos públicos), los Gobiernos regionales, los Gobiernos locales, los organismos que la Constitución y las leyes le confieren autonomía y las mancomunidades municipales.

La Secretaría de Gestión Pública es el ente rector del proceso de modernización de la gestión pública, y en coordinación con otras entidades, cuando sea necesario, tendrá a su cargo la articulación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

#### **O. Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública, aprobado mediante Decreto Supremo 109-2012-PCM**

El decreto supremo modifica dos artículos que aprueba el Consolidado de los Avances en Reforma del Estado efectuado por el Poder Ejecutivo durante el periodo 2007-2010, y la Estrategia de Modernización de la Gestión del Estado, Decreto Supremo 090-2010-PCM, e incorpora el anexo 2.

En esas dos modificaciones, en primer lugar, se aprueba la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública, la cual se encuentra desarrollada en el anexo 2 de la norma; y, en segundo lugar, se modifica el rol de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Se señala que en su calidad de rector del proceso de modernización de la gestión pública y en coordinación con otras entidades, cuando por la materia que desarrollar sea necesario, tendrá a su cargo la articulación, seguimiento y evaluación de la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública.

Además se deja sin efecto el artículo 3 del Decreto Supremo 090-2010-PCM, que encarga a la Secretaría de Gestión Pública la aprobación del Plan Nacional de la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública.

## **P. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial 156-2021-PCM**

El Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la PCM señala como su primera competencia la materia de modernización de la gestión pública. Al ser la Secretaría General competente en materia de comunicación social, de coordinación del Poder Ejecutivo, de modernización de la gestión pública, de gobierno y transformación digital y de integridad pública, así como en su condición de secretario general, también se encarga de conducir los procesos de modernización institucional, en el marco del Sistema de Modernización de la Gestión Pública.

Esta norma integra al Decreto Supremo 126-2021-PCM, publicado el 2 de julio de 2021, que aprueba la sección primera del ROF de la PCM, y la Resolución 141-2021-PCM, que aprueba la sección segunda del ROF de la PCM, publicado el 9 de julio de 2021.

Cabe resaltar que según el artículo 24 del ROF de la PCM también existen unidades orgánicas de la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto. Entre dichas unidades orgánicas se encuentra la Oficina de Planeamiento, Modernización y Cooperación.

Esta mencionada oficina es la unidad orgánica de asesoramiento encargada de la coordinación, formulación y evaluación de los planes estratégicos y operativos a nivel institucional y sectorial en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

En el ámbito institucional, la Oficina de Planeamiento, Modernización y Cooperación comprende:

- a) Implementación de la gestión por procesos.
- b) Simplificación administrativa.
- c) Calidad de prestación de bienes y servicios.
- d) Gobierno abierto.
- e) Evaluación de riesgos.
- f) Gestión del conocimiento.
- g) Diseño, estructura y organización de la entidad, de las relaciones y cooperación internacionales.

En la estructura de la Presidencia del Consejo de Ministros también está comprendida la Secretaría de Gestión Pública, órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional en materias de estructura, organización y funcionamiento del Estado, gestión por procesos, evaluación de riesgos de gestión, simplificación administrativa, calidad regulatoria, calidad de la prestación de bienes y servicios, innovación, Gobierno abierto, gestión del conocimiento, gestión de reclamos y servicios integrados y las intervenciones orientadas a que las entidades públicas mejoren su productividad y gestión interna.

Por último, la Secretaría de Gestión Pública (SGP) es el órgano rector del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y también es responsable de proponer, articular, implementar y evaluar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, y de la coordinación y dirección del proceso de modernización de la gestión del Estado. Esta SGP depende de la Secretaría General y su titular tiene rango de secretario general.

**Q. Directiva 003-2021-SGP, directiva que regula la verificación posterior aleatoria de los documentos técnico-normativos de gestión organizacional, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública 011-2021-PCM-SGP**

Mediante resolución de Secretaría de Gestión Pública se aprueba la Directiva 003-2021-PCM-SG, que regula la verificación posterior aleatoria de los documentos técnico-normativos de gestión organizacional.

La directiva busca generar predictibilidad en la determinación, sustento y evaluación de los documentos técnico-normativos de gestión organizacional sujetos a verificación posterior aleatoria a cargo de la Secretaría de Gestión Pública. La Directiva 002-2021-SGP regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, aprobada por Resolución de Secretaría de Gestión Pública 010-2021-PCM-SGP.

**R. Directiva 002-2021-SGP, directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, aprobada por Resolución de Secretaría de Gestión Pública 010-2021-PCM-SGP**

Mediante resolución de Secretaría de Gestión Pública se aprueba la Directiva 002-2021-PCM-SG, que actualiza la Directiva 001-2018-SGP, recoge los cambios de los Lineamientos de Organización del Estado y simplifica las disposiciones relacionadas con cada tipo de mecanismo de reforma del Estado existente.

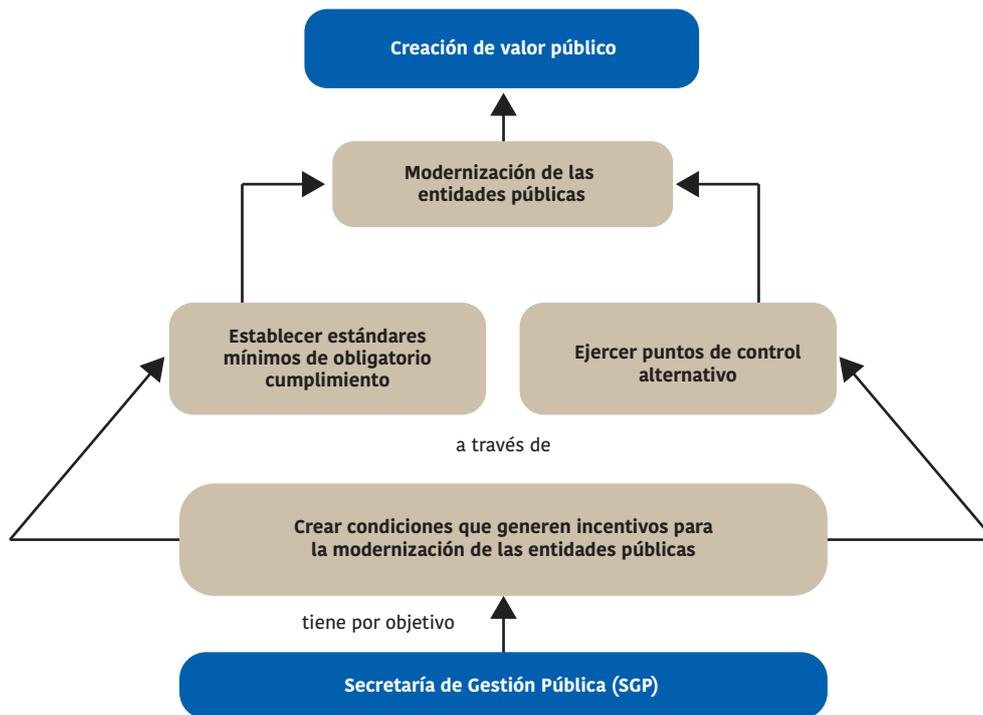
Asimismo, regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, que también se adjunta como anexo en la resolución.

**S. Lineamientos 001-2019-SGP, “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”, aprobados mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM-SGP**

Los Lineamientos 001-2019-SGP buscan orientar a las entidades públicas hacia una gestión basada en la creación del valor público. También persiguen que las entidades públicas usen los mejores mecanismos y herramientas de gestión para asegurar que los resultados obtenidos respondan de manera eficiente ante las necesidades y expectativas de los ciudadanos y la sociedad en general.

En los lineamientos también destaca la actuación y el rol de la Secretaría de Gestión Pública, que se materializa en la siguiente figura:

**Figura 6.**  
El rol de la Secretaría de Gestión Pública



**Fuente:** Lineamientos 001-2019-SPG, "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública", aprobados mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM-SGP.

Asimismo, los lineamientos tienen un enfoque determinado, el cual tiene relación con una gestión pública orientada a la generación de valor público. El documento de desarrollo señala que el valor público se crea cuando las intervenciones del Estado resuelven problemas de interés público, potencian oportunidades para las actuales y futuras generaciones o contribuyen a las aspiraciones de país que se busca alcanzar. Además, las entidades crean valor público para las personas y la sociedad mediante su propia gestión.

Los lineamientos desarrollan un gráfico en donde se muestra la cadena de valor público del Estado, qué es lo que esta comprende y cómo nace ante las necesidades y expectativas de las personas (se adjunta el gráfico que está contenido en los lineamientos).

**Figura 7.**

## Cadena de valor público



**Fuente:** Lineamientos 001-2019-SPG, "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública", aprobado mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM-SGP.

Por último, cabe resaltar que los lineamientos no solo exponen una mirada general de los principios de actuación, sino que también desarrollan lineamientos específicos para lograr una óptima modernización de la gestión pública. Los lineamientos específicos son los siguientes:

- a) Diseñar e implementar políticas públicas cuyos resultados generen valor.
- b) Medir los resultados de las intervenciones.
- c) Pensar de manera sistemática los problemas.
- d) Responder mejor a las personas.
- e) Contar con bienes y servicios de calidad.
- f) Emitir regulaciones de calidad.
- g) Mejorar la productividad de las entidades públicas.
- h) Diseñar estructuras y organizacionales interconectadas, ágiles y adaptables.

**T. Directiva 001-2019-PCM-SGP, que norma el procedimiento preparatorio que conduzca a la formación de la opinión técnica, que viabilice la dirimencia de los conflictos de competencia entre autoridades del Poder Ejecutivo de distintos sectores puestos en conocimiento de la PCM, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública 001-2019-PCM-SGP**

Mediante resolución de Secretaría de Gestión Pública se aprueba la Directiva 001-2019-PCM-SGP, la cual norma el procedimiento preparatorio que conduzca a la formación de opinión técnica, que viabilice la dirimencia de los conflictos de competencia entre autoridades del Poder Ejecutivo de distintos sectores puestos en conocimiento de la PCM, como señala el artículo 1 de la resolución antes mencionada.

**U. Directiva 001-2018-PCM/SGP, directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado, aprobada por Resolución de Secretaría de Gestión Pública 003-2018-PCM-SGP**

Se aprueba la Directiva 001-2018-PCM-SGP que regula el sustento y evaluación de los proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado referidos en el ROF sobre la creación de entidades públicas de ámbito nacional, regional y local, además del cambio de dependencia de programas y proyectos especiales y el cambio de adscripción de organismos públicos de un sector a otro en el Poder Ejecutivo.

A continuación, exponemos las principales normas relacionadas directamente con el proceso de modernización de la gestión pública.

**Tabla 9.**

Listado de principales normas con rango de ley sobre modernización de la gestión pública

	Ley / decreto legislativo / decreto de urgencia	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
A	Ley	29158	Ley Orgánica del Poder Ejecutivo	20 de diciembre de 2007
B	Ley	27658	Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado <sup>44</sup>	30 de enero de 2002
C	Decreto Legislativo	1452	Decreto legislativo que modifica la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General	16 de septiembre de 2018

44. Cuenta con un reglamento aprobado mediante Decreto Supremo 030-2002-PCM.

Ley / decreto legislativo / decreto de urgencia	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
D Decreto Legislativo	1451	Decreto legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno nacional, del Gobierno regional o del Gobierno local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones	16 de septiembre de 2018
E Decreto Legislativo	1447	Decreto legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1211, que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de Ventanillas Únicas e intercambio de información entre entidades públicas	16 de septiembre de 2018
F Decreto Legislativo	1353	Decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de gestión de intereses	7 de enero de 2017

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

**Tabla 10.**

Listado de principales decretos supremos, resoluciones ministeriales y resoluciones sobre la modernización de la gestión pública

Decreto supremo / resolución	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
G Decreto Supremo	143-2021-PCM	Decreto supremo que aprueba el Procedimiento de Evaluación de Continuidad de Organismos Públicos Ejecutores, Programas y Proyectos Especiales del Poder Ejecutivo	23 de julio de 2021
H Decreto Supremo	098-2021-PCM	Decreto supremo que aprueba la calificación y relación de los programas y proyectos especiales del Poder Ejecutivo	15 de mayo de 2021
I Decreto Supremo	097-2021-PCM	Decreto supremo que aprueba la actualización de la calificación y relación de los organismos públicos	15 de mayo de 2021
J Decreto Supremo	090-2019-PCM	Reglamento del Decreto Legislativo 1211, decreto legislativo que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios integrados y servicios y espacios compartidos	4 de mayo de 2019
K Decreto Supremo	123-2018-PCM	Decreto supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública	19 de diciembre de 2018
L Decreto Supremo	054-2018-PCM	Lineamientos de Organización del Estado (LOE)	17 de mayo de 2018
M Decreto Supremo	042-2018-PCM	Decreto supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción	22 de abril de 2018

Decreto supremo / resolución	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
<b>N</b> Decreto Supremo	004-2013-PCM	Aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	9 de enero de 2013
<b>O</b> Decreto Supremo	109-2012-PCM	Aprueba la Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública	1 de noviembre de 2012
<b>P</b> Resolución Ministerial	156-2021-PCM	Aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros	17 de julio de 2021
<b>Q</b> Resolución de Secretaría de Gestión Pública	011-2021-PCM-SGP	Directiva 003-2021-SGP, directiva que regula la verificación posterior aleatoria de los documentos técnico-normativos de gestión organizacional	9 de julio de 2021
<b>R</b> Resolución de Secretaría de Gestión Pública	010-2021-PCM-SGP	Directiva 002-2021-SGP, directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado	9 de julio de 2021
<b>S</b> Resolución de Secretaría de Gestión Pública	004-2019-PCM-SGP	Aprueba los Lineamientos 001-2019-SPG, “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”	21 de febrero de 2019
<b>T</b> Resolución de Secretaría de Gestión Pública	001-2019-PCM-SGP	Directiva 001-2019-PCM-SGP, que norma el procedimiento preparatorio que conduzca a la formación de la opinión técnica, que viabilice la dirimencia de los conflictos de competencia entre autoridades del Poder Ejecutivo de distintos sectores puestos en conocimiento de la PCM	8 de enero de 2019
<b>U</b> Resolución de Secretaría de Gestión Pública	003-2018-PCM-SGP	Directiva 001-2018-PCM/SGP, directiva que regula el sustento técnico y legal de proyectos normativos en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado	30 de julio de 2018

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

### 3.1.2. Compilación instrumental<sup>45</sup>

#### A. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, Decreto Supremo 004-2013-PCM

La necesidad de una política integradora de modernización de la gestión pública nace ante las consecuencias que tienen las deficiencias de desempeño del Estado en la vida de las personas y en la competitividad y gobernabilidad democrática del país.

45. Este acápite, al igual que todo el capítulo, contiene un resumen parafraseado o textual de cada instrumento expuesto.

Así, se necesita una política integradora de modernización de la gestión pública para asegurar que todas las entidades de los tres niveles de gobierno actúen de manera articulada y consistente para mejorar el desempeño general del Estado en el servicio a sus ciudadanos.

Resulta interesante resaltar que la política señala que las principales deficiencias de la gestión pública en el Perú son las siguientes: 1) ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público; 2) deficiente diseño de la estructura de organización y funciones; 3) inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos; 4) infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente; 5) inadecuada política y gestión de recursos humanos; 6) limitada evaluación de resultados e impactos, así como seguimiento y monitoreo de insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades; 7) carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento; y 8) débil articulación intergubernamental e intersectorial.

Esta caracteriza la visión de Estado moderno al servicio de las personas como aquel que además de ser orientado al ciudadano es eficiente, unitario y descentralizado, inclusivo y abierto (transparente y que rinde cuentas). Asimismo, señala que la modernización de la gestión pública es una política de Estado que alcanza a todas las entidades públicas que lo conforman, sin afectar los niveles de autonomía que les confiere la ley. Se incluye al Poder Ejecutivo, los organismos autónomos, los Gobiernos descentralizados, las instituciones políticas y la sociedad civil.

De la misma manera, indica y desarrolla los principios orientadores de la Política de Modernización, los cuales son: la orientación al ciudadano, la articulación intergubernamental e intersectorial, el balance entre flexibilidad y control de la gestión, la transparencia, rendición de cuentas y ética pública, la innovación y aprovechamiento de las tecnologías y el principio de sostenibilidad.

La gestión pública moderna es una gestión orientada a resultados al servicio del ciudadano. Es un proceso sustentado en componentes, los cuales también sirven de pilares para la propuesta central de la Política de Modernización de la Gestión Pública.

Los componentes de la gestión pública orientada a resultados son los siguientes: planeamiento de Estado: 1) políticas de Estado y de Gobierno, 2) planeamiento estratégico, 3) presupuesto para resultados, 4) gestión por procesos, 5) servicio civil meritocrático y 6) seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

Establece como pilares centrales y ejes transversales de la Política de Modernización de la Gestión Pública a 5 y 3 respectivamente. Los pilares centrales son: 1) las políticas públicas nacionales y planeamiento, 2) el presupuesto para resultados, 3) la gestión por procesos y la organización institucional, 4) el servicio civil meritocrático y 5) seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. De la misma manera, se enuncia que los pilares deben ser apoyados por tres ejes transversales: 1) el Gobierno abierto, 2) el Gobierno electrónico y 3) articulación interinstitucional (Gobierno colaborativo multinivel).

Además, la Política de Modernización de la Gestión Pública ha organizado sus lineamientos en tres grupos. El primero está dirigido a todas las entidades públicas en todos los niveles de gobierno, el segundo grupo está dirigido específicamente a los ministerio y organismos nacionales rectores de sistemas funcionales, y, el tercer grupo está dirigido específicamente a los entes rectores de los sistemas administrativos nacionales.

La política señala que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública se diferencia de los demás sistemas administrativos en que no regula un proceso específico de soporte de la gestión, sino que se trata de un sistema que impulsa reformas en todos los ámbitos de la gestión pública, aplicables a todas las entidades y niveles de gobierno.

El ente rector de la modernización debe ser una institución promotora de la cultura de servicio al ciudadano y de procesos de innovación de gestión en las entidades, así como también deberá promover la articulación de los sistemas administrativos. Por ello, este sistema administrativo no solo se limita a la emisión de normas y reglamentos, sino que también busca apoyar a las entidades en la modernización de su gestión.

Asimismo, dicho ente buscará la modernización de la gestión pública mediante el desarrollo de instrumentos que incentiven y apoyen los esfuerzos de modernización en todos los organismos públicos y niveles de gobierno, tales como la formulación de lineamientos y orientaciones, la realización de acciones de coordinación y articulación entre actores del proceso de modernización de la gestión, la ejecución de programas y acciones de desarrollo de capacidades e, incluso, la administración de incentivos para alentar e impulsar la formulación e implementación de propuestas de modernización.

## **B. Lineamientos “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”, aprobados por Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM-SGP**

Los lineamientos buscan orientar a las entidades públicas hacia una gestión basada en la creación de valor público que utilice los mejores mecanismos y herramientas de gestión para asegurar que los resultados obtenidos respondan de manera valiosa, pertinente, eficaz y eficiente a las necesidades y expectativas de las personas y la sociedad.

Define y señala que la modernización de la gestión pública consiste en hacer que el Estado realice cambios y mejore su gestión para generar bienestar en la sociedad. Esto implica la adopción de mecanismos, herramientas y técnicas para mejorar su gestión y, principalmente, para mejorar los resultados que entregan a las personas y a la sociedad por medio de sus intervenciones. En ese sentido, la modernización de la gestión pública se entiende como un proceso de transformación constante a fin de mejorar lo que hacen las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público.

Asimismo, la Secretaría de Gestión Pública tiene como objetivo generar condiciones para que las entidades públicas se modernicen. Para ello, orienta su actuación a: 1) establecer estándares mínimos de obligatorio cumplimiento, a través de herramientas e instrumentos; y 2) ejercer puntos de control administrativo, a través de opiniones técnicas vinculantes para asegurar la razonabilidad de las decisiones de las entidades públicas.

### **C. Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública, aprobada mediante Decreto Supremo 109-2012-PCM**

En el anexo 2, donde se desarrolla la Estrategia de Modernización de la Gestión Pública (2012-2016), se presentan las cuatro (4) líneas de acción prioritarias:

- a) Formulación y aprobación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública y del Plan de Implementación a 2021, y alineamiento de los planes institucionales estratégicos y operativos a dichos instrumentos.
- b) Adecuación del marco normativo que regula la estructura, organización y funcionamiento del Estado.
- c) Mejora en la calidad de servicios.
- d) Gobierno abierto: transparencia, ética pública y participación ciudadana.

También desarrolla los hitos de la modernización, tomando en cuenta las cuatro líneas de acción prioritarias antes mencionadas. A modo de ejemplo, podemos enunciar los "Hitos/resultados que alcanzar en 2016" del último año que comprende la Estrategia<sup>46</sup>, el año 2016:

- Metodología de simplificación administrativa, determinación de costos y gestión de procesos incorporados en los 3 niveles.
- Orientación progresiva hacia un enfoque de gestión por resultados en los ministerios, Gobiernos regionales y municipalidades provinciales desde el primer semestre de 2013 hasta finales de 2016.
- Avances en la simplificación de trámites en el marco de la Mesa de Simplificación de Trámites – Tramifácil con Gobiernos municipales.
- Intervención articulada y descentralizada a nivel de dos Gobiernos descentralizados adicionales.
- Estrategias Multicanal de Atención Ciudadana (MAC) descentralizadas y en funcionamiento que incorporen servicios y prestaciones sociales: ampliación de dos Centros MAC adicionales.
- El 100% de entidades del Gobierno central y el 80% de entidades de los niveles regional y local utilizan el Sistema Único de Trámites (SUT).
- Metas del Plan Nacional de Simplificación Administrativa 2012-2016 cumplidas e implementadas en los tres niveles de gobierno.
- Aprobación del Plan Nacional de Simplificación Administrativa al 2021 (pág. 17).

46. Anexo 2 "Estrategia de Modernización de la Gestión Pública (2012-2016) de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobada mediante Decreto Supremo 109-2012-PCM".

**Tabla 11.**

Instrumentos de la modernización de la gestión pública

	Denominación del instrumento	Norma	Fecha de publicación
<b>A</b>	Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	Decreto Supremo 004-2013-PCM	9 de enero de 2013
<b>B</b>	Lineamientos “Principios de actuación para la modernización de la gestión pública”	Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM-SGP	21 de febrero de 2019
<b>C</b>	Estrategia para la Modernización de la Gestión Pública	Decreto Supremo 109-2012-PCM	1 de noviembre de 2012

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

### 3.1.3. Compilación institucional<sup>47</sup>

Para la identificación de los principales actores institucionales especializados de la modernización de la gestión pública, hemos tomado como referencia el artículo 7.º del Decreto Supremo 123-2018-PCM, que al referirse a los medios del sistema para su coordinación determina una serie de actores, principalmente con las entidades u órganos detallados a continuación.

**Tabla 12.**

Medios y órganos que coordinan con el ente rector SGP del Sistema de Modernización de la Gestión Pública

Medio del Sistema de Modernización de la Gestión Pública	Entidad u órgano con el que coordina la SGP
<b>La simplificación administrativa</b>	a. Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual
<b>La calidad en las regulaciones</b>	a. Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia del Ministerio de Economía y Finanzas
	b. Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

47. Este acápite contiene el resumen de la descripción y funciones de las principales instituciones que participan del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, además del ente rector que es la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Debemos tener en cuenta que este sistema administrativo, a diferencia de los demás sistemas, no regula un proceso específico de aporte de gestión y abarca una serie de aspectos que son transversales en diversas áreas de las instituciones.

Asimismo, al igual que todo el capítulo contiene un resumen parafraseado o textual de cada institución expuesta de acuerdo con su respectivo ROF o norma que se indica en el texto.

Medio del Sistema de Modernización de la Gestión Pública	Entidad u órgano con el que coordina la SGP
<b>El Gobierno abierto</b>	a. Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos b. Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros
<b>La coordinación interinstitucional</b>	a. Secretaría de Coordinación y la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros
<b>La estructura, organización y funcionamiento del Estado</b>	a. Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas b. Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)
<b>La mejora en la productividad</b>	a. Dirección General de Presupuesto Público, la Dirección General de Abastecimiento y la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos del Ministerio de Economía y Finanzas
<b>Evaluación de riesgos de gestión</b>	a. Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros b. Contraloría General de la República
<b>La gestión del conocimiento</b>	a. Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros b. Archivo General de la Nación

Fuente: tomado de Modernización de la Gestión Pública, PCM, 2020.

Como se ha señalado, el Sistema de Modernización de la Gestión Pública, a diferencia de los otros sistemas administrativos establecidos en la LOPE, no regula un sistema específico de soporte en la gestión, lo cual genera que su ámbito de acción sea sumamente amplio y, por ende, sus actores de coordinación también lo sean.

Así por ejemplo, respecto del medio de la gestión de procesos de la norma, no se habla de una entidad u órgano con quien la SGP coordine, pues cuando vemos la magnitud de su propósito, que es organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de una entidad pública de manera transversal a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el logro de los objetivos institucionales, se evidencia la complejidad de interacción institucional interna y externa. Sin embargo, el mismo reglamento señala que es la máxima autoridad administrativa de cada entidad pública la que actúa como nexo de coordinación en el interior de la entidad y mantiene relaciones técnico-funcionales con la SGP y realiza el seguimiento de la implementación del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, lo cual pone en evidencia la complejidad del proceso, procedimientos y sistema de modernización.

## A. Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)

Conforme a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, el presidente del Consejo de Ministros es el responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo, los organismos constitucionales, Gobiernos regionales, Gobiernos locales y la sociedad civil.

La PCM coordina las políticas nacionales de carácter multisectorial y las formulan en su respectivo ámbito de competencia. Además, llevan adelante el proceso de descentralización y de modernización de la Administración pública. Por tanto, formula, aprueba y ejecuta las políticas nacionales de modernización de la Administración pública y las relacionadas con la estructura y organización del Estado, y también coordina y dirige la modernización del Estado.

Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del país. Para su formulación, el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los Gobiernos regionales, locales y otras entidades según se requiera.

En ese sentido, a nivel organizacional hay una serie de unidades orgánicas que participan de diversos medios de la modernización del Estado, pero el sistema tiene como ente rector a la Secretaría de Gestión Pública (SGP), que es un órgano que forma parte de la Secretaría General de la PCM, de acuerdo con su ROF, y como hemos visto en la tabla 10 coordinada también con otros órganos al interno de la PCM.

- Secretaría de Gestión Pública (SGP)

Conforme al Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado mediante Resolución Ministerial 156-2021-PCM, es el órgano de línea con autoridad técnica normativa a nivel nacional en materia de estructura, organización y funcionamiento del Estado, gestión por procesos, evaluación de riesgos de gestión, simplificación administrativa, calidad regulatoria, calidad de la prestación de bienes y servicios, innovación, Gobierno abierto, gestión del conocimiento, gestión de reclamos y servicios integrados y las intervenciones orientadas a que las entidades públicas mejoren su productividad y gestión interna.

Es el órgano que ejerce la rectoría del Sistema de Modernización de la Gestión Pública y es responsable de apoyar a la Alta Dirección en la coordinación y dirección del proceso de modernización de la gestión de la Administración pública y del Estado.

Forma parte de la Secretaría General y está compuesta por tres unidades orgánicas<sup>48</sup>:

---

48. Texto según el artículo 70 de la sección segunda del ROF de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial 141-2021-PCM.

- a) Subsecretaría de Administración Pública.
- b) Subsecretaría de Simplificación y Análisis Regulatorios.
- c) Subsecretaría de Calidad de Servicios.

• Secretaría de Coordinación (SC)<sup>49</sup>

Es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa responsable de coordinar las relaciones del Poder Ejecutivo con los demás poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, organizaciones gremiales y demás organizaciones de la sociedad civil.

Coordina y articula con los sectores del Poder Ejecutivo las acciones e información de carácter multisectorial que le encargue la Alta Dirección de la PCM y apoya a las comisiones interministeriales permanentes y a las comisiones multisectoriales que dependen de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Forma parte de la Secretaría General y está compuesta por dos unidades orgánicas<sup>50</sup>:

- a) Subsecretaría de Coordinación con Entidades Públicas y Privadas.
- b) Subsecretaría de Coordinación Intersectorial.

• Secretaría de Gobierno y Transformación Digital (SEGDI)<sup>51</sup>

La Secretaría de Gobierno y Transformación Digital es el órgano de línea con autoridad técnica normativa a nivel nacional responsable de proponer, articular, implementar, desarrollar, brindar asistencia técnica, supervisar y evaluar la Política Nacional de Transformación Digital y su estrategia, las políticas nacionales, planes nacionales, normas, lineamientos, estrategias, proyectos, plataformas y agendas digitales.

Forma parte de la Secretaría General y está compuesta por tres unidades orgánicas<sup>52</sup>:

- a) Subsecretaría de Política y Regulación Digital.
- b) Subsecretaría de Tecnologías y Seguridad Digital.
- c) Subsecretaría de Servicios e Innovación Digital.

49. Conforme al Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial 156-2021-PCM.

50. Texto según el artículo 65 de la sección segunda del ROF de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial 141-2021-PCM.

51. Conforme al Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial 156-2021-PCM.

52. Texto según el artículo 77 de la sección segunda del ROF de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial 141-2021-PCM.

- Secretaría de Descentralización (SD)<sup>53</sup>

La Secretaría de Descentralización es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional, responsable de promover el desarrollo territorial y la descentralización del Estado, así como de articular el despliegue coordinado de la política nacional, sectorial y multisectorial en el territorio, a través de los diferentes niveles de gobierno, procurando el desarrollo armónico y sostenible del Estado.

La Secretaría de Descentralización orienta la coordinación intergubernamental de los tres niveles de gobierno en cada territorio. Su enfoque es multisectorial y, en coordinación con los sectores competentes, busca promover el desarrollo a partir de las actividades diversas y de mayor potencial, priorizadas y consensuadas con los actores públicos y privados en los departamentos, provincias, distritos u otros espacios territoriales.

Forma parte del Despacho Viceministerial de Gobernanza Territorial y está compuesta por tres unidades orgánicas<sup>54</sup>:

- a) Subsecretaría de Promoción del Desarrollo Territorial.
- b) Subsecretaría de Articulación Regional y Local.
- c) Subsecretaría de Fortalecimiento de la Gestión Descentralizada.

- Secretaría de Integridad Pública (SIP)<sup>55</sup>

La Secretaría de Integridad Pública, conforme señala su Reglamento de Organización y Funciones, es el órgano que tiene autoridad técnico-normativa a nivel nacional, es responsable de desarrollar los mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de la corrupción y ejercer las funciones que establece el artículo 6 de la Ley 29976, ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Asimismo, coordina con las entidades responsables de materias vinculadas a la promoción de la ética pública, integridad y lucha contra la corrupción los aspectos normativos u operacionales requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

También se señala que ejerce técnicamente la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y es responsable de apoyar a la Alta Dirección en la coordinación y dirección del proceso de integridad y lucha contra la corrupción de la gestión de la Administración pública y del Estado.

---

53. Conforme al Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial 156-2021-PCM.

54. Texto según el artículo 89 de la sección segunda del ROF de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial 141-2021-PCM.

55. Conforme al Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial 156-2021-PCM.

Forma parte de la Secretaría General y está compuesta por dos unidades orgánicas<sup>56</sup>:

- a) Subsecretaría de Gestión Estratégica de la Integridad Pública.
- b) Subsecretaría de Monitoreo de la Integridad Pública.

## **B. Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)**

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) es un organismo público especializado con personería jurídica de derecho público interno y que goza de autonomía funcional, técnica, económica, financiera y administrativa. Tiene competencia en las materias de propiedad intelectual, concursal, barreras burocráticas, la libre competencia, protección al consumidor, competencia desleal y *dumping* y subsidios<sup>57</sup>.

### • Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas

Es el órgano resolutorio del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), encargado de conocer los actos, disposiciones y actuaciones materiales de las entidades de la Administración pública que establezcan requisitos, exigencias, limitaciones, cobros y prohibiciones que impacten en el acceso o en la permanencia de los agentes económicos en el mercado, a fin de determinar su legalidad y razonabilidad.

Asimismo, es responsable de efectuar el control posterior del cumplimiento de las normas y principios de simplificación administrativa por parte de las entidades del Estado y de identificar aquellos tributos municipales que graven el libre tránsito de personas, bienes y mercaderías en el territorio nacional<sup>58</sup>.

## **C. Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)**

La Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) es una entidad pública adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros que tiene como finalidad la gestión de las personas al servicio del Estado.

SERVIR nació en noviembre de 2008 para modernizar la función pública. Busca un servicio civil meritocrático, flexible y con altos niveles de eficiencia que sirva mejor a todos los peruanos. Tiene como uno de sus propósitos implementar la Reforma del Servicio Civil<sup>59</sup>.

56. Texto según el artículo 84 de la sección segunda del ROF de la PCM, aprobado por Resolución Ministerial 141-2021-PCM.

57. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 1.º del Decreto Legislativo 1033.

58. Obtenido del portal de INDECOPI: <https://indecopi.gob.pe/web/eliminacion-de-barreras-burocraticas/presentacion>

59. Obtenido del portal de SERVIR: <https://www.gob.pe/7455-autoridad-nacional-del-servicio-civil-quienes-somos>

## **D. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)**

- Dirección General de Presupuesto Público

Es el órgano de línea del ministerio, rector del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y como tal se constituye a nivel nacional como la más alta autoridad técnico-normativa en materia presupuestaria, encargada de conducir el proceso presupuestario del sector público<sup>60</sup>.

Forma parte del Despacho Viceministerial de Hacienda y está compuesta por cinco unidades orgánicas<sup>61</sup>:

- a) Dirección de Normatividad.
- b) Dirección de Programación y Seguimiento Presupuestal.
- c) Dirección de Calidad del Gasto Público.
- d) Dirección del Presupuesto Temático.
- e) Dirección de Articulación del Presupuesto Territorial.

- Dirección General de Abastecimiento

Es el órgano de línea rector del Sistema Nacional de Abastecimiento y, como tal, se constituye a nivel nacional como la más alta autoridad técnico-normativa en materia de abastecimiento, encargada de proponer políticas, dictar normas y procedimientos para la conducción de las actividades de la cadena de abastecimiento público, así como monitorear, supervisar y evaluar la gestión de dichas actividades<sup>62</sup>.

Forma parte del Despacho Viceministerial de Hacienda y está compuesta por seis unidades orgánicas<sup>63</sup>:

- a) Dirección de Normatividad.
- b) Dirección de Planeamiento Integrado y Programación.
- c) Dirección de Adquisiciones.
- d) Dirección de Bienes Muebles.
- e) Dirección de Bienes Inmuebles.
- f) Dirección de Investigación, Desarrollo e Innovación.

---

60. Texto según el artículo 42 de la sección primera del ROF del MEF, aprobado por el Decreto Supremo 256-2019-EF.

61. Texto según el artículo 131 de la sección segunda del ROF del MEF, aprobado por la Resolución Ministerial 292-2019-EF/41.

62. Texto según el artículo 50 de la sección primera del ROF del MEF, aprobado por el Decreto Supremo 256-2019-EF.

63. Texto según el artículo 178 de la sección segunda del ROF del MEF, aprobado por la Resolución Ministerial 292-2019-EF/41.

- Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos

Es el órgano de línea del ministerio encargado de realizar el análisis financiero y técnico sobre las políticas en materia de ingresos correspondientes a los recursos humanos del sector público.

Forma parte del Despacho Viceministerial de Hacienda y está compuesta por cuatro unidades orgánicas<sup>64</sup>:

- a) Dirección de Gestión de Personal Activo.
- b) Dirección de Gestión de Pensiones.
- c) Dirección de Técnica y de Registro de información.
- d) Dirección de Programación de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

- Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia

Es la encargada de formular y proponer medidas para mejorar los procesos de expedición de dispositivos legales, a efectos de que estos sean consistentes con la asignación eficiente de recursos productivos, a fin de que no constituyan trabas al mecanismo de competencia y al desempeño de los mercados<sup>65</sup>.

Es la unidad orgánica dependiente de la Dirección General de Asuntos de Economía Internacional, Competencia y Productividad, la cual está a cargo del Despacho Viceministerial de Economía.

## **E. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

- Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria

Es el órgano de línea encargado de brindar asesoría jurídica a las entidades del sector público, elaborar y emitir opinión sobre proyectos normativos, establecer el criterio dirimente para resolver las opiniones jurídicas discordantes formuladas por las oficinas de asesoría jurídica de las entidades del Poder Ejecutivo, coordinar la función de asesoría jurídica de las entidades públicas y sistematizar y difundir la legislación nacional y la jurisprudencia vinculante con la finalidad de mantener la coherencia y el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico<sup>66</sup>.

Forma parte del Viceministerio de Justicia y está compuesta por dos unidades orgánicas:

---

64. Texto según el artículo 169 de la sección segunda del ROF del MEF, aprobado por la Resolución Ministerial 292-2019-EF/41.

65. Texto según el artículo 226 de la sección segunda del ROF del MEF, aprobado por la Resolución Ministerial 292-2019-EF/41.

66. Artículo 53.º del Reglamento de Organización y Funciones del MINJUS, aprobado por Decreto Supremo 013-2017-JUS.

- a) Dirección de Desarrollo Jurídico y Calidad Regulatoria.
- b) Dirección de Sistematización Jurídica y Difusión.

- Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales

Es el órgano de línea encargado de ejercer la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de ejercer la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales. Promueve la transparencia y la tutela, garantizando el derecho fundamental de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, velando por el cumplimiento de la normatividad sobre la materia<sup>67</sup>.

Forma parte del Viceministerio de Justicia y está compuesta por tres unidades orgánicas:

- a) Dirección de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- b) Dirección de Protección de Datos Personales.
- c) Dirección de Fiscalización e Instrucción.

## **F. Contraloría General de la República**

Según su Reglamento de Organización y Funciones<sup>68</sup>, la Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, cuya competencia es la de dirigir, normar, ejecutar y supervisar el control gubernamental a cargo de los órganos del Sistema Nacional de Control, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental, conforme a la Ley 27785.

## **G. Archivo General de la Nación**

Según la información de su portal Institucional<sup>69</sup>, el Archivo General de la Nación propone y ejecuta políticas de conservación, restauración, registro, difusión y servicio del Patrimonio Documental de la Nación. Emite normas sobre producción, racionalización y administración de documentos de los archivos públicos a nivel nacional para facilitar la toma de decisiones en la función gubernamental. Es una entidad adscrita al Ministerio de Cultura.

67. Artículo 70.º del Reglamento de Organización y Funciones del MINJUS, aprobado por Decreto Supremo 013-2017-JUS.

68. Para mayor información, ver: [https://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/2021/RC\\_179-2021-CG.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/2021/RC_179-2021-CG.pdf)

69. Para mayor información, ver: <https://www.gob.pe/4137-archivo-general-de-la-nacion-que-hacemos>

## 3.2. LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

### 3.2.1. Compilación normativa

En el capítulo I señalamos que contamos con un robusto marco normativo para enfrentar la corrupción. Dada la amplitud de la gama normativa existente, a continuación presentaremos y describiremos aquellas que consideramos tienen un mayor nivel de influencia en la lucha contra este fenómeno.

Bajo las consideraciones expuestas, en referencia al ámbito de instrumentos legales supranacionales, podemos mencionar a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción del año 2003 y la Convención Interamericana contra la Corrupción del año 1996. Ambos instrumentos, de los cuales el Perú es parte, tienen implicancia directa sobre la legislación nacional.

En primer lugar, respecto a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) podemos señalar que los Estados miembros negociaron la convención con base en el reconocimiento que la prevención y la lucha contra la corrupción requieren de un enfoque integral y multidisciplinario<sup>70</sup>.

La finalidad de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción es ser un marco normativo para la prevención y lucha contra la corrupción, y que sea el eje de iniciativas nacionales e internacionales de los Estados miembros. Busca que estos también promuevan su implementación y aplicación en su normativa general y, sobre todo, que se busque mejorar las prácticas en sus naciones. El objetivo común de los Estados miembros también es que se logre la adhesión universal de los países a la Convención.

Cabe mencionar que la Convención tiene como finalidad los siguientes puntos:

- Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.
- Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.
- Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

La naturaleza de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción nació ante una preocupación persistente por la gravedad de los problemas y amenazas que plantea la corrupción para

---

70. Recuperado de: <https://www.unodc.org/ropan/es/AntiCorruptionARAC/united-nations-convention-against-corruption.html>

la estabilidad y seguridad de las sociedades, y que esta trata de socavar al interior de las instituciones y los valores de la democracia.

Debemos resaltar el hecho de que se incluya la recuperación de activos en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Este hito trazó un nuevo curso en el derecho internacional, además de que durante las negociaciones de este instrumento la delegación peruana realizó un intenso trabajo y cumplió un rol fundamental para lograr que el tema fuera incluido, reconociéndose a los Estados parte el derecho de que puedan accionar para que retornen los fondos generados por actos de corrupción a sus países de origen. La recuperación de activos se presenta como un principio fundamental de la Convención. Este hecho es relevante para los países, ya que para muchos países en desarrollo la corrupción de alto nivel había saqueado las arcas del Estado y la riqueza nacional y, sobre todo, donde los recursos son necesarios para que dichos Estados se reconstruyan y rehabiliten a su ciudadanía.

Asimismo, cabe mencionar que en el capítulo V del Convenio, el cual versa sobre recuperación de activos, señala que los Estados parte prestarán la más amplia cooperación y asistencia entre sí, con el fin de obtener la restitución de activos.

La Convención decidió también que, con la finalidad de sensibilizar respecto del alto índice de corrupción en el mundo, se proclame el 9 de diciembre como Día Internacional contra la Corrupción.

Respecto a su aprobación, fue en el año 2003, mediante Resolución 58/4 de la Asamblea General, donde quedó sentada su aprobación y se instó a todos los Estados a que firmasen y ratificasen la Convención a fin de lograr su rápida entrada en vigor.

A manera de resumen, y haciendo una breve revisión general sobre los principales aspectos de la Convención, podemos enunciar que la Convención abarca desde acciones preventivas tanto en el sector público como en el sector privado y dispone medidas para actuar sobre la participación de la sociedad; asimismo, abarca la penalización y aplicación de la ley sobre los siguientes delitos:

- I. Soborno de funcionarios públicos nacionales, extranjeros y de organizaciones internacionales públicas.
- II. Malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público.
- III. Tráfico de influencias.
- IV. Abuso de funciones.
- V. Enriquecimiento ilícito.
- VI. Soborno en el sector privado.
- VII. Blanqueo del producto del delito, entre otros.

Además, reconoce como principio la recuperación de activos y la obligatoriedad en la cooperación internacional. Finalmente, señala y detalla cómo se desarrollará la asistencia técnica e intercambio de información, y las disposiciones y mecanismos de aplicación respecto a la Convención.

Como se mencionó, el otro instrumento internacional relevante es la Convención Interamericana contra la Corrupción, cuyo ámbito de acción es de nivel hemisférico, y en la cual los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reconocen que la corrupción es uno de los medios que utiliza la criminalidad organizada con la finalidad de materializar sus propósitos y que, en algunos casos, tiene trascendencia internacional, lo cual exige una acción coordinada para combatirla de manera eficaz.

Los Estados miembro de la OEA aprobaron y ratificaron la Convención Interamericana contra la Corrupción convencidos de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, que no solo atenta contra la sociedad, sino también contra el orden moral y la justicia, además, la corrupción actúa contra el desarrollo integral de la sociedad.

Este instrumento fue suscrito en 1996 y su entrada en vigor se realizó en 1997 conforme a su artículo XXV.

Otro aspecto que destacar es que tiene como propósitos los siguientes enunciados:

- Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados parte a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados a tal ejercicio.

Además, la Convención Interamericana dispone en su artículo VI que esta es aplicable a los diversos actos de corrupción, brindándonos así un listado de definiciones y hechos que a continuación replicamos:

- El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.
- El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas.

- La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.
- La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el artículo VI sobre actos de corrupción.

Finalmente, la Convención abarca medidas preventivas, entre otros mecanismos, definiciones, procedimientos, medidas y protocolos con la finalidad de que se apliquen en los sistemas legales de los Estados parte, adscritos a la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Entrando al plano nacional, como primer elemento referente, en Perú, como en casi todos los países, contamos con un instrumento normativo que abarca la tipificación de delitos, las sanciones y medidas correctivas necesarias en esos casos, las cuales se encuentran recogidas en el Código Penal Peruano.

El Código Penal Peruano fue aprobado mediante Decreto Legislativo 653 y fue publicado el 8 de abril de 1991.

El Código Penal desarrolla el título XVIII sobre delitos contra la Administración pública. Dicho título se divide en los siguientes capítulos: 1) delitos cometidos por particulares, 2) delitos cometidos por funcionarios públicos, 3) delitos contra la Administración de justicia y 4) disposiciones comunes.

Entre los delitos tipificados que buscan sancionar la corrupción en las distintas formas de presentarse, podemos detallar, a modo de ejemplo, los más destacados y relacionados con la lucha contra la corrupción:

- **Artículo 361 sobre usurpación de función pública:** este delito refiere que el que, sin título o nombramiento, usurpa una función pública, o la facultad de dar órdenes militares o policiales, o el que hallándose destituido, cesado, suspendido o subrogado de su cargo continúa ejerciéndolo, o el que ejerce funciones correspondientes a cargo diferente del que tiene, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de siete años, e inhabilitación de uno a dos años conforme al artículo 36.º, incisos 1 y 2 del Código Penal.
- **Artículo 382 sobre concusión:** este delito indica que el funcionario o servidor público que, abusando de su cargo, obliga o induce a una persona a dar o prometer indebidamente, para sí o para otro, un bien o un beneficio patrimonial, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos ni mayor de ocho años; inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36.º del Código Penal; y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días de multa.
- **Artículo 383 sobre cobo indebido:** este delito señala que el funcionario público que, abusando de su cargo, exige o hace pagar o entregar contribuciones o emolumentos no debidos o en

cantidad que excede a la tarifa legal, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de uno ni mayor de cuatro años de inhabilitación, según corresponda, conforme a los incisos 1, 2 y 8 del artículo 36.º del Código Penal.

- **Artículo 384 sobre colusión simple y agravada:** este delito señala y distingue que el funcionario o servidor público que, interviniendo directa o indirectamente por razón de su cargo, en cualquier etapa de las modalidades de adquisición o contratación pública de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado, concertada con los interesados para defraudar al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres ni mayor de seis años; inhabilitación de cinco a veinte años; y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días de multa. Asimismo, cuando el funcionario o servidor público que, interviniendo directa o indirectamente, por razón de su cargo, en las contrataciones y adquisiciones de bienes, obras o servicios, concesiones o cualquier operación a cargo del Estado, mediante concertación con los interesados, defraudare patrimonialmente al Estado o entidad u organismo del Estado, según ley, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de quince años; inhabilitación de cinco a veinte años; y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días de multa. Por último, la pena será privativa de libertad no menor de quince ni mayor de veinte años; inhabilitación de naturaleza perpetua; y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días de multa, cuando ocurra cualquiera de los siguientes supuestos:
  - El agente actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella.
  - La conducta recaiga sobre programas con fines asistenciales, de apoyo o inclusión social o de desarrollo, siempre que el valor del dinero, bienes, efectos o ganancias involucrados supere las diez unidades impositivas tributarias.
  - El agente se aproveche de una situación de calamidad pública o emergencia sanitaria, o la comisión del delito comprometa la defensa, seguridad o soberanía nacional.
  
- **Artículo 387 sobre peculado doloso y culposo:** este delito indica que el funcionario o servidor público que se apropia o utiliza, en cualquier forma, para sí o para otro, caudales o efectos cuya percepción, administración o custodia le estén confiados por razón de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de ocho años; inhabilitación de cinco a veinte años; y con ciento ochenta a trescientos sesenta y cinco días de multa. De la misma manera, la pena será privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años; inhabilitación de naturaleza perpetua; y con trescientos sesenta y cinco a setecientos treinta días de multa, cuando ocurra cualquiera de los siguientes supuestos:
  - El agente actúe como integrante de una organización criminal, como persona vinculada o actúe por encargo de ella.
  - Los caudales o efectos estuvieran destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo o inclusión social o de desarrollo.

- El agente se aproveche de una situación de calamidad pública o emergencia sanitaria, o la comisión del delito comprometa la defensa, seguridad o soberanía nacional.
- El valor de lo apropiado o utilizado sobrepase diez unidades impositivas tributarias.

Por último, si el agente, por culpa, da ocasión a que se efectúe por otra persona la sustracción de caudales o efectos, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años; y con prestación de servicios comunitarios de veinte a cuarenta jornadas. Constituye circunstancia agravante si los caudales o efectos estuvieran destinados a fines asistenciales o a programas de apoyo o inclusión social. En estos casos, la pena privativa de libertad será no menor de tres ni mayor de cinco años y con ciento cincuenta a doscientos treinta días de multa.

Aparte del Código Penal, podemos identificar otros instrumentos con rango de ley y de alcance nacional, entre los cuales podemos mencionar: leyes orgánicas, leyes ordinarias y decretos legislativos, estos últimos, promulgados mediante delegación de facultades por el Congreso de la República. Cabe resaltar que muchas de estas normas también se complementaron mediante la aprobación y promulgación de sus respectivos reglamentos. Todo ello, con la finalidad de desarrollar los procedimientos, los mecanismos de aplicación y demás aspectos de interés.

A continuación presentamos algunos de los más relevantes en la materia:

### **A. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría de la República, Ley 27785**

Esta ley busca "establecer las normas que regulan el ámbito, organización, atribuciones y funcionamiento del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República".

También se define lo que involucra el control gubernamental, describiéndolo como: "Aquel control que consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, transparencia y economía, así como en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado".

Asimismo, mediante la mencionada ley se establece el concepto de control interno, el cual comprende las acciones de cautela previa, simultánea y de verificación posterior que realiza la entidad sujeta a control, con el fin de que la gestión de sus recursos, bienes y operaciones se efectúen de manera correcta y eficiente.

De la misma manera, una de las atribuciones del Sistema Nacional de Control es impulsar la modernización y la mejora de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental, con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativamente.

Por último, también se delimita la definición del “control social”, el cual consiste en la participación activa de la ciudadanía en el proceso de gestión y control público, como fuente de información calificada y permanente sobre áreas críticas de la Administración pública y detección de actos de corrupción.

### **B. Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Ley 29976 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 089-2013-PCM**

Mediante dicha ley se creó la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción con la finalidad de articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas a corto, medio y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país.

Una de las funciones de la mencionada Comisión es promover la articulación de esfuerzos de las entidades responsables de la investigación y sanción de actos de corrupción, así como coordinar con las comisiones regionales anticorrupción la ejecución de la política y el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción a nivel regional.

En cuanto al Reglamento de la CAN Anticorrupción, en este se detallan los miembros que integran la CAN, el funcionamiento, así como los derechos y deberes de los miembros. De la misma manera, detalla el procedimiento y formalidades de las sesiones de la misma, entre otros aspectos.

Por último, a través del Reglamento se señala y detalla la creación y funciones de las Comisiones Regionales Anticorrupción, su estructura, los procedimientos que seguir y la inclusión de las Comisiones Locales Anticorrupción.

### **C. Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley 27815 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 033-2005-PCM**

El Código de Ética de la Función Pública abarca los principios, deberes y prohibiciones éticas que rigen para los servidores públicos de las entidades de la Administración pública.

Asimismo, detalla que el servidor público deberá actuar según los principios de respeto, probidad, idoneidad, veracidad, lealtad y obediencia, justicia y equidad y lealtad al Estado de derecho. También señala que los deberes de todo servidor público son la neutralidad, transparencia, discreción, ejercicio adecuado del cargo, uso adecuado de los bienes del Estado y responsabilidad.

Respecto al Reglamento de esta norma, se derogó del título I al título IV, por lo que, actualmente, solo se encuentran vigentes los títulos V y VI, los cuales se refieren a los incentivos y estímulos a favor de los empleados públicos, y la difusión del Código de Ética y campañas educativas, respectivamente.

#### **D. Ley de Contrataciones del Estado, Ley 30225 y su respectivo Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 344-2018-EF**

La ley tiene por objeto y finalidad establecer normas orientadas a maximizar el valor de los recursos públicos que se invierten. También busca promover la actuación bajo el enfoque de gestión por resultados en las contrataciones de bienes, servicios y obras, de manera que estas se efectúen de forma oportuna y bajo las mejores condiciones de precio y calidad, para que cumplan con los fines públicos y tengan una repercusión positiva en las condiciones de vida de los ciudadanos.

Cabe destacar que la Ley de Contrataciones dispone que los contratos regulados bajo su normativa y bajo responsabilidad deberán incluir las cláusulas de garantías, anticorrupción, solución de controversias y resolución de contrato por incumplimiento.

De la misma manera, en el Reglamento se prevé el contenido mínimo de las ofertas, como, por ejemplo, el postor deberá presentar una declaración jurada en la que declare no haber incurrido y se obliga a no incurrir en actos de corrupción, así como a respetar el principio de integridad.

#### **E. Ley contra el Crimen Organizado, Ley 30077**

La Ley contra el Crimen Organizado fue publicada en 2013. Esta ley tiene por objeto fijar las reglas y procedimientos relativos a la investigación, juzgamiento y sanción de los delitos cometidos por organizaciones criminales.

La mencionada ley también define y menciona los criterios para determinar la existencia de una organización criminal. Así, se considera organización criminal a cualquier agrupación de tres o más personas que se reparten diversas tareas o funciones, cualquiera que sea su estructura y ámbito de acción, que, con carácter estable o por tiempo indefinido, se crea, existe o funciona, inequívoca y directamente, de manera concertada y coordinada. Cabe señalar que se determina el nivel de la intervención de los integrantes de una organización criminal, estableciéndose que son personas vinculadas a ella o actúan por encargo de la misma de manera temporal, ocasional o aislada, debiendo orientarse a la consecución de los objetivos de la organización criminal.

#### **F. Ley que incorpora la pena de multa en los delitos cometidos por funcionarios públicos, Ley 30111**

Mediante la Ley 30111, publicada en 2013, se incorpora la pena de multas en los delitos cometidos por funcionarios públicos que se encuentran establecidos en el Código Penal Peruano.

### **G. Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional, Ley 30424 y su respectivo Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 002-2019-JUS**

El objeto de la ley promulgada sobre responsabilidad administrativa de personas jurídicas es regular su nivel de responsabilidad y las medidas para sancionarlas por los diversos tipos que les son aplicables, conforme a lo establecido en el Código Penal, Decreto Legislativo 1106 y Decreto Ley 25475.

La ley señala que, para efectos de la norma, las personas jurídicas son las entidades de derecho privado, así como las asociaciones, fundaciones, organizaciones no gubernamentales y comités no inscritos, las sociedades irregulares, los entes que administran un patrimonio autónomo y las empresas del Estado peruano o sociedades de economía mixta. Las personas jurídicas son responsables administrativamente por delitos especificados en la ley en cuanto estos hayan sido cometidos en su nombre o por cuenta de ellas y en su beneficio directo o indirecto.

El Reglamento especifica la clasificación de las personas jurídicas para efectos del modelo de prevención y también señala cuáles son sus principios. Además, define las fases estratégicas para la gestión de riesgos, los procesos y responsabilidades operativas, así como la evaluación y análisis de riesgos, entre otros.

### **H. Ley que regula la gestión de intereses en la Administración pública, Ley 28024 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 120-2019-PCM**

La ley regula la gestión de intereses en la Administración pública, entendida como una actividad lícita de promoción de intereses legítimos propios o de terceros, sean de carácter individual, sectorial o institucional en el proceso de toma de decisiones públicas, con la finalidad de asegurar la transparencia en las acciones del Estado.

Asimismo, la norma señala que los funcionarios de la Administración pública que contravengan la mencionada ley serán pasibles de las acciones y sanciones que recomienden los órganos del Sistema Nacional de Control, incluyendo las disposiciones referentes a la carrera pública, del procedimiento administrativo general y demás que resulten pertinentes.

### **I. Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, Ley 28716**

La ley tiene por objeto establecer las normas para regular la elaboración, aprobación, implantación, funcionamiento, perfeccionamiento y evaluación del control interno en las entidades del Estado, con el propósito de cautelar y fortalecer los sistemas administrativos y operativos con acciones y actividades de control previo, simultáneo y posterior, contra los actos y prácticas indebidas o de corrupción, propendiendo al debido y transparente logro de los fines, objetivos y metas institucionales. La ley es aplicada por los órganos y personal de Administración institucional, así como por el órgano de control institucional, conforme a su correspondiente ámbito de competencia.

La norma señala que las entidades del Estado implantan obligatoriamente sistemas de control interno en sus procesos, actividades, recursos, operaciones y actos institucionales orientando su ejecución de los objetivos de la ley. Cabe señalar que la ley define el Sistema de Control Interno como el conjunto de acciones, actividades, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, incluyendo la actitud de las autoridades y el personal, organizados e instituidos en cada entidad del Estado.

**J. Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual, Ley 27588 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2002-PCM**

Esta ley fue publicada en 2001. En ella se señala que los directores, titulares, altos funcionarios, miembros de Consejos Consultivos, Tribunales Administrativos, Comisiones y otros órganos colegiados que cumplen una función pública o encargo del Estado, los directores de empresas del Estado o representantes de este en directorios, así como los asesores, funcionarios o servidores con encargos específicos que, por el carácter o naturaleza de su función o de los servicios que brindan, han accedido a información privilegiada o relevante, o cuya opinión haya sido determinante en la toma de decisiones, están obligados a guardar secreto o reserva respecto de los asuntos o información que por ley expresa tengan dicho carácter.

Asimismo, se menciona que tampoco podrán divulgar ni utilizar información que, sin tener reserva legal expresa, pudiera resultar privilegiada por su contenido relevante, empleándola en su beneficio o de terceros y en perjuicio o desmedro del Estado o de terceros.

Por tanto, la violación de lo dispuesto en la ley implicará la transgresión del principio de buena fe y será sancionada con la inhabilitación para prestar servicios al Estado, sin perjuicio de las acciones administrativas, civiles y penales a que hubiera lugar.

**K. Ley que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público en casos de parentesco, Ley 26771 y su Reglamento, emitido mediante Decreto Supremo 021-2000-PCM**

La presente ley también es conocida como la ley de nepotismo. La ley señala que los funcionarios, directivos y servidores públicos, y/o personal de confianza de las entidades y reparticiones públicas que conforman el Sector Público Nacional, así como las empresas del Estado, que gozan de la facultad de nombramiento y contratación de personal, o tengan injerencia directa o indirecta en el proceso de selección, se encuentran prohibidos de nombrar, contratar o inducir a otro a hacerlo en su entidad respecto a sus parientes:

- Hasta el cuarto grado de consanguinidad.
- Segundo de afinidad.
- Por razón de matrimonio, unión de hecho, convivencia o ser progenitores de sus hijos.

Para efectos de la ley de nepotismo, el parentesco por afinidad se entiende también respecto del concubino, conviviente y progenitor del hijo. Asimismo, la prohibición de contratar refiere a contratos de locación de servicios, contratos de consultoría y otros de naturaleza similar.

El Reglamento de esta norma señala, también, que se presumirá, salvo prueba de lo contrario, que existe injerencia directa cuando el funcionario de dirección o de confianza que guarda el parentesco indicado tiene un cargo superior a aquel que tiene la facultad de nombrar o contratar al personal, al interior de su entidad.

Igualmente, el Reglamento define que no configura acto de nepotismo la renovación de contratos de servicios no personales preexistentes, realizados de acuerdo con la normatividad sobre contrataciones y adquisiciones del sector público.

#### **L. Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal, Ley 29542**

Esta ley tiene por finalidad proteger y otorgar beneficios a los funcionarios y servidores públicos, o a cualquier ciudadano, que denuncien de forma sustentada la realización de hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública y que puedan ser investigados o sancionados administrativamente.

Asimismo, señala la autoridad competente que recibe y evalúa las denuncias presentadas, dando el trámite a las que se encuentren dentro de su ámbito de competencia y derivando aquellas cuyo trámite corresponda ser efectuado por otras instancias administrativas, como la Contraloría General de la República.

#### **M. Ley de procedimiento para adoptar medidas excepcionales de limitación de derechos en investigaciones preliminares, Ley 27379**

La Ley 27379 está circunscrita a las medidas que limitan derechos en el curso de investigaciones preliminares de carácter jurisdiccional. Las medidas limitativas se pueden dictar en los siguientes casos:

- Delitos perpetrados por la pluralidad de personas, siempre que en su realización se hayan utilizado recursos públicos o hayan intervenido funcionarios o servidores públicos o cualquier persona con el consentimiento de estos.
- Delitos de peligro común, contra la Administración pública, delitos agravados, delitos aduaneros y delitos tributarios, previstos en el Decreto Legislativo 812, siempre que dichos delitos se cometan por una pluralidad de personas o que el agente integre una organización criminal.

- Delitos de terrorismo, de apología del delito en los casos previstos en el artículo 316.º del Código Penal, de lavados de activos previsto en la Ley 27765, de tráfico ilícito de drogas, delitos contra la humanidad y delitos contra el Estado y la Defensa Nacional.
- Delitos contra la libertad y delito de extorsión, siempre que dichos delitos se cometan por una pluralidad de personas.
- Otros delitos, cuando el agente integre una organización criminal.

Además, en cuanto a las medidas limitativas de derechos, la ley indica que el fiscal provincial, en casos de estricta necesidad y urgencia, podrá solicitar al juez penal las siguientes medidas:

- Impedimento de salida del país o de la localidad en donde domicilia el investigado o del lugar que se le fije.
- Incomunicación.
- Secuestro y/o incautación de los objetos de la infracción penal o los instrumentos con que se hubiere ejecutado, así como los efectos, sean bienes, dinero, ganancias o cualquier producto proveniente de dicha infracción, así se encuentren en poder de personas naturales o jurídicas.
- Embargo u orden de inhibición para disponer o gravar bienes, que se inscribirán en los registros públicos cuando corresponda.
- Levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria.
- Exhibición y remisión de información en poder de instituciones públicas o privadas, siempre que estén relacionadas con el objeto de la investigación y sea necesaria para el esclarecimiento de los hechos.
- Allanamiento de inmuebles o lugares cerrados fuera de los casos de flagrante delito o de peligro inminente de su perpetración, siempre que existan motivos razonables para ello.
- Inmovilización de bienes muebles y clausura temporal de locales, siempre que fuera indispensable para la investigación del hecho delictivo a fin de garantizar la obtención de evidencias y retener, en su caso, las evidencias que se encuentren en su interior, levantándose el acta respectiva.

#### **N. Ley que transfiere a la Contraloría General de la República la competencia para recibir y ejercer el control, fiscalización y sanción respecto a la declaración jurada de intereses de autoridades, servidores y candidatos a cargos públicos, Ley 31227**

La ley fue publicada en 2021 con la finalidad de derogar el Decreto de Urgencia 020-2019, para establecer que la declaración jurada de intereses de las autoridades, funcionarios y servidores públicos del Estado, como instrumento para la detección y prevención de conflictos de intereses y como requisito indispensable para el ejercicio del cargo o función pública, se presenta ante el sistema de la Contraloría General de la República con el fin de garantizar la autonomía e independencia en el control, fiscalización y sanción de dichos instrumentos, de conformidad con el artículo 82 de la Constitución y de los principios constitucionales de lucha contra la corrupción, transparencia y buena administración.

Asimismo, se dispone que la presentación obligatoria de la declaración jurada de intereses sea ante el sistema de la Contraloría. Esta declaración es un documento de carácter público cuya presentación constituye requisito indispensable para el ejercicio del cargo o función pública y demás situaciones que regula la ley.

**O. Decreto legislativo que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer y ampliar el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal e incorporar la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la Administración pública, y crea el Registro Único de Condenados Inhabilitados, Decreto Legislativo 1243**

El decreto legislativo tiene por objeto modificar el Código Penal y el Código de Ejecución Penal, con la finalidad de señalar la pena de inhabilitación principal para los delitos contra la Administración pública, así como ampliar el plazo de duración de la misma y crear el Registro Único de Condenados Inhabilitados.

**P. Decreto legislativo que establece el deber de registrar los vínculos de parentesco y otras vinculaciones derivadas de las inscripciones que lleva a cabo el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil orientado a contribuir a la efectividad de la lucha contra la corrupción, Decreto Legislativo 1279**

El decreto legislativo se emitió en el ámbito de delegación de facultades al Poder Ejecutivo en materia de reactivación económica, lucha contra la corrupción, seguridad ciudadana, agua y saneamiento y reorganización de PetroPerú S.A.

El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil registra los vínculos de parentesco de las personas naturales y las vinculaciones que se derivan de las inscripciones correspondientes para coadyuvar en la lucha contra la corrupción. Este registro garantiza la protección de los datos relativos al parentesco y demás vinculaciones de las personas inscritas.

**Q. Decreto legislativo que modifica el artículo 242 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y establece disposiciones para garantizar la integridad en la Administración pública, Decreto Legislativo 1295, así como su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 012-2017-JUS**

El decreto legislativo modifica el artículo 242 de la Ley 27444 con la intención de señalar que en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles se consolide toda la información relativa al ejercicio de la potestad sancionadora disciplinaria y funcional ejercida por la Administración pública, así como aquellas impuestas por los delitos tipificados en los artículos 382 (concusión), 383 (cobro indebido), 384 (colusión simple y agravada) y 385 (patrocinio ilegal), entre otros del Código Penal Peruano.

### **R. Decreto legislativo que modifica el Código Procesal Penal para dotar de medidas de eficacia a la persecución y sanción de los delitos de corrupción de funcionarios y de criminalidad organizada, Decreto Legislativo 1307**

El decreto legislativo tiene por objeto modificar el Código Procesal Penal, a fin de fortalecer la lucha contra la delincuencia común y regular medidas de eficacia para una correcta persecución y oportuna sanción de los delitos de corrupción de funcionarios previstos en los artículos 382 al 401 del Código Penal y de criminalidad organizada.

Asimismo, crea el Sistema Especializado de Delitos de Corrupción de Funcionarios a nivel nacional, y se encarga su implementación a la Presidencia del Poder Judicial, la Fiscalía de la Nación, la Policía Nacional del Perú y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

### **S. Decreto legislativo que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe, Decreto Legislativo 1327**

El decreto legislativo tiene por finalidad fomentar y facilitar que cualquier persona que conoce de la ocurrencia de un hecho de corrupción en la Administración pública pueda denunciarlo. Tiene por objeto establecer los procedimientos y mecanismos para facilitar e incentivar las denuncias realizadas de buena fe de actos de corrupción y sancionar las denuncias efectuadas de mala fe.

Asimismo, el decreto legislativo establece las definiciones de: "acto de corrupción", "denunciante", "denunciado", "denuncia", "denuncia de mala fe", "denuncia sobre hechos ya denunciados", "denuncia retirada", "denuncia carente de fundamento", "denuncia falsa", "medidas de protección" y "persona protegida".

Los actos y hechos dispuestos en esta norma deben realizarse en el marco del principio de reserva, es decir, se debe garantizar absoluta reserva de la información relativa a la identidad del denunciante cuando este lo requiera, a la materia de denuncia y a las actuaciones derivadas de la misma.

### **T. Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado por Resolución Ministerial 156-2021-PCM**

La Secretaría de Integridad Pública forma parte de la Secretaría General. Así, la Secretaría de Integridad Pública cuenta con dos subsecretarías: 1) de Gestión Estratégica de la Integridad Pública y 2) de Monitoreo de la Integridad Pública.

La Secretaría de Integridad Pública es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional responsable de desarrollar los mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de la corrupción y ejercer las funciones que establece el artículo 6 de la Ley 29976, ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Asimismo, coordina con las entidades responsables

de materias vinculadas a la promoción de la ética pública, integridad y lucha contra la corrupción los aspectos normativos u operacionales requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

Es el órgano que ejerce técnicamente la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, y es responsable de apoyar a la Alta Dirección en la coordinación y dirección del proceso de integridad y lucha contra la corrupción de la gestión de la Administración pública y del Estado. El ROF de la PCM señala que la Secretaría de Integridad Pública tiene las siguientes funciones:

- Proponer, coordinar, conducir, supervisar y evaluar las políticas, planes y estrategias en materia de ética pública, integridad y lucha contra la corrupción, articulando con las demás entidades en los casos que corresponda.
- Proponer normas y aprobar directivas, lineamientos, metodologías y demás herramientas en materias de su competencia, así como supervisar su cumplimiento.
- Dirigir el apoyo técnico a la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y ejercer las funciones que establece el artículo 6 de la Ley 29976, ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.
- Formular recomendaciones a las entidades de la Administración pública en materias de su competencia.
- Proponer y conducir programas, proyectos, mecanismos, instrumentos y/o herramientas destinadas a promover las materias de ética pública, integridad y lucha contra la corrupción, según corresponda.
- Dirigir y supervisar las acciones orientadas a promover una cultura de integridad pública sobre la base de la ética.
- Consolidar y generar información cuantitativa y cualitativa en las materias de su competencia que permitan el monitoreo y la adopción de políticas públicas.
- Supervisar el cumplimiento de las disposiciones, obligaciones y acciones que promuevan la ética, la integridad y lucha contra la corrupción en las entidades de la Administración pública.
- Coordinar y articular con las entidades responsables de la investigación y sanción de actos de corrupción.
- Dirigir y articular las medidas de prevención y gestión de los riesgos asociados a corrupción, en el marco de su competencia.
- Emitir opinión técnica, cuando corresponda, en las materias de su competencia, conforme a la normativa vigente.
- Expedir resoluciones en materias de su competencia.
- Las demás funciones que le asigne el/la secretario/a general en el marco de sus competencias y/o aquellas que le correspondan por norma expresa.

**Tabla 13.**

Listado de convenios internacionales sobre la lucha contra la corrupción

Decreto supremo de ratificación	Nombre del convenio internacional	Fecha de ratificación
012-97-RE	Convención Interamericana contra la Corrupción	24 de marzo de 1997
075-2004-RE	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción	20 de octubre de 2004

**Tabla 14.**

Listado de principales leyes, decretos legislativos y decretos supremos sobre la lucha contra la corrupción

Ley / decreto legislativo / decreto supremo	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación	
<b>A</b>	Ley	27785	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría de la República	23 de julio de 2002
<b>B</b>	Ley	29976	Ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción <sup>71</sup>	4 de enero de 2013
<b>C</b>	Ley	27815	Ley del Código de Ética de la Función Pública <sup>72</sup>	13 de agosto de 2002
<b>D</b>	Ley	30225	Ley de Contrataciones del Estado <sup>73</sup>	11 de julio de 2014
<b>E</b>	Ley	30077	Ley contra el Crimen Organizado	20 de agosto de 2013
<b>F</b>	Ley	30111	Ley que incorpora la pena de multa en los delitos cometidos por funcionarios públicos	26 de noviembre de 2013
<b>G</b>	Ley	30424	Ley que regula la responsabilidad administrativa de las personas jurídicas por el delito de cohecho activo transnacional <sup>74</sup>	21 de abril de 2016
<b>H</b>	Ley	28024	Ley que regula la gestión de intereses en la Administración pública <sup>75</sup>	12 de julio de 2003
<b>I</b>	Ley	28716	Ley de Control Interno de las Entidades del Estado	18 de abril de 2006
<b>J</b>	Ley	27588	Ley que establece prohibiciones e incompatibilidades de funcionarios y servidores públicos, así como de las personas que presten servicios al Estado bajo cualquier modalidad contractual <sup>76</sup>	13 de diciembre de 2001

71. La ley cuenta con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 089-2013-PCM.

72. La ley cuenta con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 033-2005-PCM.

73. La ley cuenta con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 344-2018-EF.

74. La ley cuenta con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 002-2019-JUS.

75. La ley cuenta con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 120-2019-PCM.

76. La ley cuenta con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 019-2002-PCM.

	Ley / decreto legislativo / decreto supremo	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
K	Ley	26771	Ley que establece la prohibición de ejercer la facultad de nombramiento y contratación de personal en el sector público en casos de parentesco <sup>77</sup>	15 de abril de 1997
L	Ley	29542	Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal <sup>78</sup>	22 de junio de 2010
M	Ley	27379	Ley de procedimiento para adoptar medidas excepcionales de limitación de derechos en investigaciones preliminares	21 de diciembre de 2000
N	Ley	31227	Ley que transfiere a la Contraloría General de la República la competencia para recibir y ejercer el control, fiscalización y sanción respecto a la declaración jurada de intereses de autoridades, servidores y candidatos a cargos públicos	23 de junio de 2021
O	Decreto Legislativo	1243	Decreto legislativo que modifica el Código Penal y el Código de Ejecución Penal a fin de establecer y ampliar el plazo de duración de la pena de inhabilitación principal, e incorporar la inhabilitación perpetua para los delitos cometidos contra la Administración pública, y crea el Registro Único de Condenados Inhabilitados	22 de octubre de 2016
P	Decreto Legislativo	1279	Decreto legislativo que establece el deber de registrar los vínculos de parentesco y otras vinculaciones derivadas de las inscripciones que lleva a cabo el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil orientado a contribuir a la efectividad de la lucha contra la corrupción	22 de octubre de 2016
Q	Decreto Legislativo	1295	Decreto legislativo que modifica el artículo 242 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y establece disposiciones para garantizar la integridad en la Administración pública <sup>79</sup>	30 de diciembre de 2016
R	Decreto Legislativo	1307	Decreto legislativo que modifica el Código Procesal Penal para dotar de medidas de eficacia a la persecución y sanción de los delitos de corrupción de funcionarios y de criminalidad organizada	30 de diciembre de 2016
S	Decreto Legislativo	1327	Decreto legislativo que establece medidas de protección para el denunciante de actos de corrupción y sanciona las denuncias realizadas de mala fe <sup>80</sup>	6 de enero de 2017
T	Resolución Ministerial	156-2021-PCM	Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros	17 de julio de 2021

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

77. La ley cuenta con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 021-2000-PCM.

78. La ley cuenta con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 038-2011-PCM.

79. El decreto legislativo cuenta con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 012-2017-JUS.

80. El decreto legislativo cuenta con su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 010-2017-JUS.

### 3.2.2. Compilación instrumental<sup>81</sup>

#### A. Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción

Tal como se señala en la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, esta es una política de Estado que comprende a todos los niveles de gobierno y actores públicos, constituyendo una guía y orientación para el sector privado.

Mediante este instrumento, se manifiesta que se pretende dotar al Estado peruano de mecanismos que garanticen la prevención y sanción de la corrupción, propiciando el mejoramiento continuo de las instituciones y corrigiendo aquellas fallas del sistema que aprovecha la corrupción.

Así, la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción se organiza en tres ejes:

- **Eje 1:** capacidad preventiva del Estado frente a los actos de corrupción.
- **Eje 2:** identificación y gestión de riesgos.
- **Eje 3:** capacidad sancionadora del Estado frente a los actos de corrupción.

Según se establece en el documento de la política, el fenómeno de la corrupción tiene las siguientes características:

- El uso indebido del poder o el mal uso de una posición privilegiada.
- Búsqueda de beneficios irregulares.

La Política también clasifica los tipos de corrupción según las aproximaciones realizadas por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2004):

- Gran corrupción y pequeña corrupción.
- Corrupción activa y corrupción pasiva.
- Soborno o coima.
- Fraude y malversación.
- Extorsión.
- Abuso de funciones.
- Favoritismo y nepotismo.
- Contribuciones políticas inapropiadas.

En el caso peruano, muchos de los tipos de corrupción antes mencionados han sido asumidos como delitos en el Código Penal y otros como faltas administrativas. Para tener mayor claridad, incluimos

---

81. Este acápite, al igual que todo el capítulo, contiene un resumen parafraseado o textual de cada instrumento expuesto.

el cuadro comparativo desarrollado en la Política donde se realiza un comparativo entre los tipos de delitos definidos por las Naciones Unidas y la tipología que hay en el Perú.

**Tabla 15.**

Comparativo entre los tipos de Naciones Unidas y la tipología del Perú

Tipos de corrupción (UNODC, 2004)	Tipos de corrupción en el Perú	
	Ámbito penal	Ámbito administrativo
<b>Gran corrupción y pequeña corrupción</b>	Peculado, colusión, malversación, tráfico de influencias y enriquecimiento ilícito	Incumplimiento del deber de cautelar los bienes del Estado, conflicto de intereses
<b>Corrupción activa y corrupción pasiva</b>	Cohecho (cohecho activo genérico y específico, cohecho activo transnacional, cohecho pasivo propio e impropio, cohecho pasivo específico y soborno internacional pasivo)	Abuso de posición personal, ventaja indebida
<b>Soborno</b>		
<b>Fraude y malversación</b>	Malversación, peculado	Recibir doble remuneración del Estado, incumplimiento del deber de cautelar los bienes del Estado
<b>Extorsión</b>	Concusión	Ventaja indebida
<b>Abuso de funciones</b>	Negociación incompatible	Abuso de posición personal, ventaja indebida
<b>Favoritismo y nepotismo</b>	Tráfico de influencias	Nepotismo, conflicto de intereses
<b>Contribuciones políticas inapropiadas</b>	Cohecho	Incumplimiento del deber de imparcialidad

Fuente: tabla 2 de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la corrupción.

Finalmente, es relevante señalar que la Política establece como objetivo general el contar con instituciones transparentes e íntegras que practican y promueven la probidad en el ámbito político, sector empresarial y la sociedad civil; y garantizar la prevención y sanción efectiva de la corrupción a nivel nacional, regional y local, con la participación de la ciudadanía.

## **B. Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021**

Este instrumento, que deriva de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción, establece las acciones priorizadas para desplegar las labores en la materia.

El plan señala que sus áreas de lucha contra la corrupción prioritarias son las siguientes: infraestructura, contrataciones, captura política de las instituciones y la microcorrupción.

Sobre el seguimiento, monitoreo y evaluación del Plan, el documento señala que: se realizará un proceso sistemático mediante el cual se recopila, se ordena, se sistematiza y se analiza información para establecer el grado de cumplimiento de los objetivos, permitiendo también conducir adecuadamente las intervenciones para conseguir los mayores resultados posibles.

Asimismo, se establece que: para coordinar y articular el seguimiento, monitoreo y evaluación, la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción establecerá lineamientos, pautas y herramientas que faciliten y precisen los roles vinculados a medir el avance de las acciones anticorrupción establecidas en el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, así como la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción.

### **C. Lineamientos para la elaboración de reportes trimestrales sobre el estado de las investigaciones y procesos por infracciones administrativas vinculadas a actos de corrupción**

Este instrumento aprobado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM tiene por objeto establecer los lineamientos aplicables para la puesta en funcionamiento del Aplicativo Informático Web que implementa la metodología de determinación de costos de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad para las entidades públicas, denominado Módulo Integral de Costos.

### **D. Lineamientos para la promoción del Código de Ética de la Función Pública en las entidades públicas del Poder Ejecutivo**

Mediante esta directiva se establecen los lineamientos aplicables que permitan la difusión del contenido de la Ley del Código de Ética de la Función Pública, Ley 27815 y su Reglamento.

Este instrumento es de aplicación para todas las entidades que conforman el Poder Ejecutivo.

### **E. Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público**

Con este documento se establecen medidas de desempeño para el fortalecimiento de una cultura de integridad en las entidades de la Administración pública, teniendo alcance nacional aplicable a todas las entidades de la Administración pública comprendidas en el artículo I del título preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

### **F. Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración pública**

Como su nombre indica, este instrumento permite la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración pública, en el marco de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción. Esto ha sido operativizado mediante la constitución de Oficinas de Integridad Institucional en las entidades públicas.

## G. Nueva directiva para la implementación del Sistema de Control Interno

Este instrumento se orienta a que las entidades del Estado implementen el Sistema de Control Interno como una herramienta de gestión permanente, que contribuye al cumplimiento de los objetivos institucionales y promueve una gestión eficaz, ética y transparente.

Tiene como objetivos:

1. Regular el procedimiento para implementar el Sistema de Control Interno en las entidades del Estado, estableciendo plazos y funciones.
2. Establecer disposiciones para el seguimiento y evaluación de la implementación del Sistema de Control Interno.

**Tabla 16.**

Listado de principales instrumentos sobre la lucha contra la corrupción

	Nombre del instrumento	Norma	Fecha de publicación
<b>A</b>	Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción	Decreto Supremo 092-2017-PCM	14 de septiembre de 2017
<b>B</b>	Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021	Decreto Supremo 044-2018-PCM	26 de abril de 2018
<b>C</b>	Lineamientos para la elaboración de reportes trimestrales sobre el estado de las investigaciones y procesos por infracciones administrativas vinculadas a actos de corrupción	Directiva 002-2012-PCM-SGP	16 de noviembre de 2012
<b>D</b>	Lineamientos para la promoción del Código de Ética de la Función Pública en las entidades públicas del Poder Ejecutivo	Directiva 001-2009-PCM-SGP	4 de febrero de 2009
<b>E</b>	Lineamientos para fortalecer una cultura de integridad en las entidades del sector público	Resolución de Secretaría de Integridad Pública 002-2021-PCM/SIP	28 de junio de 2021
<b>F</b>	Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración pública	Resolución de Secretaría de Integridad Pública 001-2019-PCM/SIP	24 de julio de 2019
<b>G</b>	Nueva directiva para la implementación del Sistema de Control Interno	Directiva 006-2019-CGR	15 de mayo de 2019

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

### 3.2.3. Compilación institucional<sup>82</sup>

#### A. Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)

Según su ley de creación, Ley 29976, la CAN tiene por objeto articular esfuerzos, coordinar acciones y proponer políticas a corto, medio y largo plazo dirigidas a prevenir y combatir la corrupción en el país. Está conformada por diez miembros plenos y catorce miembros observadores, los cuales se reúnen en sesiones periódicas.

Los diez miembros plenos con voz y voto son los siguientes:

- El presidente del Congreso de la República.
- El presidente del Poder Judicial.
- El presidente del Consejo de Ministros.
- El ministro de Justicia y Derechos Humanos.
- El presidente del Tribunal Constitucional.
- El fiscal de la nación.
- El presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos regionales.
- El presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú.
- El secretario ejecutivo del Acuerdo Nacional.
- El presidente de la Junta Nacional de Justicia.

#### B. Presidencia del Consejo de Ministros

- Secretaría de Integridad

La Presidencia del Consejo de Ministros ejerce sus competencias a nivel nacional en las siguientes materias: modernización de la gestión pública, ética pública, integridad y lucha contra la corrupción, desarrollo territorial, descentralización, demarcación territorial, diálogo y concertación social, transformación digital, comunicación de las acciones del Poder Ejecutivo, así como la coordinación de las políticas nacionales de carácter sectorial y multisectorial del Poder Ejecutivo y la coordinación de las relaciones con los demás poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los Gobiernos regionales, los Gobiernos locales y la sociedad civil, y las demás competencias que le asigne la ley.

Entre las unidades y órganos de línea se encuentra la Secretaría de Integridad Pública. La Secretaría de Integridad Pública forma parte de la Secretaría General. Y cuenta con dos subsecretarías: 1) de Gestión Estratégica de la Integridad Pública y 2) de Monitoreo de la Integridad Pública.

---

82. Al igual que todo el capítulo, contiene un resumen parafraseado o textual de cada institución expuesta de acuerdo con su respectivo ROF o norma que se indica en el texto.

La Secretaría de Integridad Pública es el órgano de línea con autoridad técnico-normativa a nivel nacional responsable de desarrollar los mecanismos e instrumentos para prevenir y gestionar los riesgos de la corrupción y ejercer las funciones que establece el artículo 6 de la Ley 29976, ley que crea la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción. Asimismo, coordina con las entidades responsables de materias vinculadas a la promoción de la ética pública, integridad y lucha contra la corrupción los aspectos normativos u operacionales requeridos para el cumplimiento de sus funciones.

Es el órgano que ejerce técnicamente la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción y es responsable de apoyar a la Alta Dirección en la coordinación y dirección del proceso de integridad y lucha contra la corrupción de la gestión de la Administración pública y del Estado.

Las unidades orgánicas de la Secretaría de Integridad Pública son las siguientes:

- *Subsecretaría de Gestión Estratégica de la Integridad Pública*  
Es la unidad orgánica de línea encargada de diseñar, formular y/o conducir la implementación de políticas, planes, estrategias, programas, mecanismos e instrumentos en las materias de ética pública, integridad y lucha contra la corrupción. Además de unificar criterios y estandarizar procedimientos para la implementación de la integridad pública.
- *Subsecretaría de Monitoreo de la Integridad Pública*  
Es la unidad orgánica de línea encargada de realizar el seguimiento y monitoreo de políticas, planes, estrategias, programas, mecanismos e instrumentos en las materias de ética pública, integridad y lucha contra la corrupción. Además de generar evidencia, conocimiento y propuestas que permitan la formulación de recomendaciones, medidas correctivas y/o de mitigación, así como la formulación y fortalecimiento de políticas públicas en materia de integridad.

### **C. Contraloría General de la República y órganos de control institucional (Sistema Nacional de Control)**

Según su Reglamento de Organización y Funciones<sup>83</sup>, la Contraloría General de la República es una entidad descentralizada de autonomía administrativa, funcional, económica y financiera, cuya competencia es la de dirigir, normar, ejecutar y supervisar el control gubernamental a cargo de los órganos del Sistema Nacional de Control, mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental, conforme a la Ley 27785.

83. Para mayor información, ver: [https://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/2021/RC\\_179-2021-CG.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/transparencia/2021/RC_179-2021-CG.pdf)

El Sistema Nacional de Control es el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental de forma descentralizada. El Sistema Nacional de Control está conformado por la Contraloría General de la República como ente técnico rector del sistema, los órganos de control institucional y las sociedades de auditoría externa designadas por la CGR<sup>84</sup>.

#### **D. Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP**

La Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú)<sup>85</sup> es la encargada de recibir, analizar, tratar, evaluar y transmitir información para la detección del lavado de activos y/o del financiamiento del terrorismo, así como de coadyuvar a la implementación por parte de los sujetos obligados del sistema de prevención para detectar operaciones sospechosas de lavado de activos y/o financiamiento del terrorismo.

#### **E. Defensoría del Pueblo**

Según la Ley 26520, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo<sup>86</sup>, le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la Administración pública y la prestación de los servicios públicos.

La Constitución Política del Perú señala que la Defensoría del Pueblo es autónoma, y los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría. Así, le corresponde defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la Administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía. Cabe resaltar que para ser elegido defensor del pueblo se requiere haber cumplido treinta y cinco años y ser abogado.

Su portal institucional<sup>87</sup> señala que la Defensoría del Pueblo en el Perú fue creada por la Constitución Política de 1993, como un organismo constitucionalmente autónomo, para defender los derechos fundamentales, supervisar el cumplimiento de los deberes de la Administración estatal y la eficiente prestación de los servicios públicos en todo el territorio nacional.

Su misión es la de defender y promover los derechos de las personas y la comunidad, con autonomía y énfasis en los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, mediante la supervisión al cumplimiento de las obligaciones del Estado.

84. Para mayor precisión de conceptos, según el artículo 12 de la Ley 27785, ver: [https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC\\_Ley27785.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/documentos/TILOC_Ley27785.pdf)

85. Se creó mediante Ley 27693, de 12 de abril de 2002, modificada por Leyes 28009 y 28306 y reglamentada mediante Decreto Supremo 020-2017-JUS. Ha sido incorporada como Unidad Especializada a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS) mediante Ley 29038, de 12 de junio de 2007, y cuenta con autonomía funcional y técnica.

86. La Ley 26520 se puede ver con profundidad en el siguiente enlace: [http://www.oas.org/juridico/spanish/per\\_res8.pdf](http://www.oas.org/juridico/spanish/per_res8.pdf)

87. Para mayor información consultar el portal institucional: <https://www.defensoria.gob.pe/quienes-somos/>

## F. Oficinas de Integridad Institucional

Las Oficinas de Integridad Institucional son las unidades responsables de ejercer la función de integridad y lucha contra la corrupción en las entidades públicas. Estas fueron creadas por Resolución 001-2019-PCM/SIP de la Secretaría de Integridad Pública de la PCM. Un interesante ejemplo sobre la conformación de estas oficinas lo encontramos en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), donde se señala que:

Mediante estas oficinas se busca promover y desarrollar acciones que conduzcan al fortalecimiento de la integridad y el comportamiento ético del personal de la institución y a la detección de riesgos de corrupción a efectos de proponer mejoras o controles en los procesos institucionales. Asimismo, se encarga de desarrollar e implementar medidas que ayuden a prevenir y combatir la corrupción, asegurando los principios de objetividad y transparencia, así como de brindar apoyo o asesoría a los funcionarios o directivos de la institución en el ejercicio del control que les corresponde<sup>88</sup>.

**Tabla 17.**

Listado de las principales instituciones relacionadas con la lucha contra la corrupción

	Nombre de la institución	Normas	Fecha de publicación
<b>A</b>	Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (CAN)	Ley 29976, Ley de Creación de la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción	4 de enero de 2013
<b>B</b>	Contraloría General de la República y órganos de control institucional que conforman el Sistema Nacional de Control	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley 27785	23 de julio de 2021
<b>C</b>	Secretaría de Integridad Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros	Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, aprobado mediante Resolución Ministerial 156-2021-PCM	17 de julio de 2021
<b>F</b>	Unidad de Inteligencia Financiera de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS)	Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, Ley 27693	12 de abril de 2002
<b>E</b>	Defensoría del Pueblo	Artículos 161.º y 162.º de la Constitución Política del Perú	Ratificado en el referéndum del 31 de octubre de 1993
		Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley 26520	8 de agosto de 1995

88. Se ha citado esta información de: <https://ww3.sunat.gob.pe/institucional/integridad/index.html>

Nombre de la institución	Normas	Fecha de publicación
F Oficinas de Integridad	Aprueban directiva “Lineamientos para la implementación de la función de integridad en las entidades de la Administración pública”, aprobada mediante Resolución de Secretaría de Integridad Pública 001-2019-PCM/SIP	26 de julio de 2019

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

### 3.3. TRANSPARENCIA

Conforme se ha señalado en el capítulo I de la presente investigación, hemos dimensionado la transparencia dentro de lo que define la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; sin embargo, también hemos querido mencionar las normas relativas a protección de datos personales a modo de referencia genérica, pues así lo ha recogido el Ministerio de Justicia en su compendio normativo<sup>89</sup>. A nivel del acápite instrumental, hemos tomado en cuenta lo referente al Gobierno abierto, en tanto hace referencia a la transparencia.

#### 3.3.1. Compilación normativa

##### **A. Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por Decreto Supremo 021-2019-JUS, y el Reglamento de la Ley 27806, aprobado mediante Decreto Supremo 072-2003-PCM**

En primer lugar, cabe señalar que la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806, busca promover la transparencia de los actos del Estado y regular el derecho fundamental del acceso a la información pública amparado en el numeral 2 del artículo 5.º de la Constitución Política del Perú. Esta norma se refiere a las entidades de la Administración pública que se encuentran comprendidas en el artículo I del título preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444.

La ley se rige y es sometida bajo el principio de publicidad, es así como los funcionarios que son responsables de brindar la información correspondiente al área de su competencia deberán prever una adecuada infraestructura, organización, sistematización y publicación de la información, todo ello como señala el artículo 3 del TUO de la Ley 27806.

89. Para mayor información, ver: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/2518666-compendio-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-proteccion-de-datos-personales-normativa-y-criterios-interpretativos-relevantes>

Asimismo, la norma obliga a que todas las entidades de la Administración pública cumplan lo estipulado en la Ley 27806. Es por ello por lo que los funcionarios o servidores públicos que incumplan la misma serán sancionados por la comisión de una falta grave, pudiendo ser incluso denunciados penalmente por la comisión del delito de abuso de autoridad.

En segundo lugar, la norma también define la “información de acceso público” como información pública, es decir, cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones. Sin embargo, debemos señalar que existen excepciones al ejercicio del derecho de acceso a la información pública, las cuales son señaladas en el artículo 15.º de la ley. Este señala que el derecho no podrá ser ejercido respecto a la información expresamente calificada como secreta, que se sustente en razones de seguridad nacional, en concordancia con la Constitución Política del Perú, y que además tengan como base fundamental el garantizar la seguridad de las personas y cuya revelación originaría riesgo para la integridad territorial y/o subsistencia del sistema democrático, así como de actividades de inteligencia y contrainteligencia.

En tercer lugar, la ley también señala que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública deberá remitir un informe anual al Congreso de la República en el que dé cuenta de las solicitudes, pedidos de información atendidos y no atendidos.

Asimismo, es importante resaltar que la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública no solo está obligada a remitir un informe anual al Congreso, sino que también está a cargo de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones de transparencia que ampara la Ley 27806.

Por otro lado, el Reglamento de la Ley 27806 incluye las obligaciones tipificadas de la máxima autoridad de la entidad de la Administración pública, del funcionario responsable de entregar la información y del funcionario responsable del Portal de Transparencia. Además, el Reglamento define quién es el funcionario o servidor poseedor de la información para efectos de la ley, es decir, el funcionario o servidor que haya creado, obtenido, tenga posesión o control de la información solicitada es responsable de disposiciones específicas, y se señala la responsabilidad que este puede acarrear por el incumplimiento de su función.

Por último, en el marco normativo del Reglamento, se prevé y desarrolla las sanciones impuestas en las entidades públicas, clasificándolas como: infracciones muy graves, infracciones graves e infracciones leves. En el caso de las personas jurídicas, también cuenta con la clasificación de la sanción referente a sanciones administrativas, adicional a las tres clasificaciones antes mencionadas.

## **B. Decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses, Decreto Legislativo 1353**

La Autoridad se rige por lo dispuesto en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y las normas reglamentarias. Asimismo, la ley señala que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a Información Pública, es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Entre las funciones en materia de transparencia y acceso a la información pública que la Autoridad tiene podemos enunciar:

- Proponer políticas en materia de transparencia y acceso a la información pública.
- Emitir directivas y lineamientos que sean necesarios para el cumplimiento de las normas en el ámbito de su competencia.
- Fomentar la cultura de transparencia y acceso a la información pública.
- Supervisar el cumplimiento de la actualización del Portal de Transparencia, entre otros.

Además, se crea el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Este tribunal tiene naturaleza de órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional.

El Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública tiene diversas funciones, entre ellas, podemos enunciar algunas:

- Resolver en última instancia administrativa los recursos de apelación que interpongan los funcionarios y servidores públicos sancionados por el incumplimiento de normas de transparencia y acceso a la información pública.
- Dirimir mediante opinión técnica vinculante los casos en los que se presente conflicto entre la aplicación de la Ley de Protección de Datos Personales, Ley 29733, y Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806.
- Custodiar declaraciones de conflicto de intereses, entre otros.

Cabe resaltar que el decreto legislativo también abarca la confidencialidad de la información. Se señala que los servidores públicos de la Autoridad y del tribunal, bajo responsabilidad, tienen la obligación de no hacer uso de la información que conozcan para fines distintos al ejercicio de sus funciones y cuando se trate de información secreta, reservada o confidencial, tienen la obligación del cuidado diligente si toman conocimiento de ella en el ejercicio de su función.

El Reglamento del Decreto Legislativo precisa los procedimientos, requisitos de vocales y presidentes, conformación, causales de abstención, infracciones y vacancia, entre otros, sobre la conformación y procesos de la Autoridad de Transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales, y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la información pública.

#### **C. IV Plan de Acción de Gobierno Abierto Rumbo al Bicentenario 2020-2021 y crea la Comisión Multisectorial denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto, aprobado mediante Decreto Supremo 206-2019-PCM**

El IV Plan de Acción de Gobierno Abierto Rumbo al Bicentenario 2020-2021 contiene los compromisos del Estado peruano en materia de infraestructura, contrataciones, educación, salud, ambiente e industrias extractivas, programas sociales, seguridad ciudadana, justicia y calidad regulatoria; asimismo, precisa las acciones necesarias, plazos y entidades públicas responsables de su implementación.

El IV Plan de Acción detalla que el Perú ha venido teniendo avances de manera sostenida en la promoción y prácticas de Gobierno abierto, entre ellas, la transparencia y acceso a la información pública.

Sobre la transparencia y acceso a la información pública, el IV Plan señala textualmente lo siguiente:

Un primer paquete de avances fue la generación de marcos normativos y conceptuales para la promoción del principio de transparencia y acceso a la información pública, los que se pueden evidenciar, por ejemplo, en la implementación de los Portales de Transparencia Estándar, el Portal Nacional de Datos Abiertos y la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales, que se implementan de manera progresiva en distintas entidades del Estado.

Más allá del Poder Ejecutivo, estas herramientas de acceso a la información han sido adoptadas por los distintos poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, Gobiernos regionales y Gobiernos locales, que publican información de su gestión de manera periódica y, además, atienden las solicitudes de acceso a la información conforme a un procedimiento y plazos establecidos en la normativa.

Entre otras iniciativas que promueven la transparencia y el acceso a la información pública figuran las orientadas a la transformación de la información en formatos y lenguajes sencillos para mayor comprensión de los diversos públicos. Ejemplos de este tipo de iniciativas son las audiencias públicas de rendición de cuentas y la publicación de trámites institucionales en lenguas nativas.

Asimismo, con la creación de la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Tribunal de Transparencia, se fortaleció el marco institucional de este principio, emitiéndose lineamientos generales, así como absolución de consultas, supervisión de actualizaciones de la información que se publica de manera obligatoria y la protección del derecho constitucional de acceso a la información de la ciudadanía.

Además, el IV Plan presenta diversas fichas de compromiso que han sido segmentadas por materia:

- Respecto a la materia de infraestructura, en relación con transparencia y acceso a la información pública, incluye los siguientes compromisos:
  - a) Estrategia de difusión y promoción sobre la actualización de información en materia de infraestructura, a partir de la supervisión de los Portales de Transparencia Estándar (PTE) de las entidades del Estado, y señala como entidad líder a la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP).
  - b) Implementar un portal de datos abiertos en OSCE, y señala como entidad líder del compromiso al Organismo Supervisor de las Contrataciones.
- Respecto a la materia de ambiente e industrias extractivas, en relación con transparencia y acceso a la información pública, incluye los siguientes compromisos:
  - a) Plataforma virtual de acceso a información sobre la gestión de conflictos socioambientales, y señala como entidad líder al Ministerio del Ambiente (MINAM).
  - b) Portales web promovidos por espacios multiactor subnacionales, con información de recursos públicos (cantidad y uso) provenientes de la actividad extractiva minera e hidrocarbúfera, y señala como entidad líder al Ministerio de Energía y Minas (en específico, a la Oficina General de Gestión Social).

Por último, respecto al IV Plan, en su numeral 6 del capítulo V señala como una de las buenas prácticas de transparencia y acceso a la información pública lo siguiente:

6. Un paso importante que se ha dado en el Perú, en el marco de los compromisos del IV Plan de Acción de Gobierno Abierto, es que en el presente plan se está avanzando de una primera perspectiva que fuera predominante en los años anteriores, vinculada al principio de transparencia y acceso a la información, para pasar a la promoción del principio de participación y colaboración activa de la ciudadanía.

Asimismo, destaca la Comisión Multisectorial de Naturaleza Permanente, denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto, que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros, con el objeto de proponer las prioridades que deban ser implementadas en el país como parte de los compromisos

que asuma el Estado peruano en los denominados Planes de Acción de Gobierno Abierto, así como para dar seguimiento a su cumplimiento en el marco estándar aprobado por la Alianza de Gobierno Abierto, de la cual forma parte el Estado peruano.

La Comisión Multisectorial tiene como una de sus funciones realizar el seguimiento de la implementación de los Planes de Acción de Gobierno Abierto. Así, esta Comisión también cuenta con un reglamento interno y podrá invitar a representantes de otros poderes del Estado, organismos constitucionalmente autónomos, entidades públicas, privadas o de la cooperación internacional para que coadyuven al cumplimiento de su objeto.

#### **D. Dispone que las entidades del sector público incorporen en sus TUPA un procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan, aprobado mediante Decreto Supremo 018-2001-PCM**

Mediante la promulgación del decreto supremo, se dispone que las entidades del sector público incorporen en sus Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (TUPA) un medio para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan. Este procedimiento administrativo deberá atender a los siguientes criterios:

- Las personas podrán solicitar, sin expresión de causa, la información que requieran, y tendrán derecho a recibirla de cualquier entidad del sector público. Se denegará la entrega de información que afecte la intimidad personal y la expresamente excluida por ley o por razones de seguridad nacional.
- El procedimiento deberá permitir que el acceso a la información pueda realizarse por escrito, otros medios físicos o medios electrónicos de acuerdo con lo solicitado y a la capacidad de la entidad.
- Cuando la reproducción de la información fuera imposible en razón de restricciones tecnológicas, la entidad está obligada a brindar facilidades al interesado para acceder a la información.
- La tasa por el trámite deberá estar incluida en el TUPA y no incluirá el costo que demande la reproducción o copia de la información, el cual será cancelado por el interesado después del pronunciamiento de la dependencia.

#### **E. Establece disposiciones relativas a la administración del Portal del Estado Peruano, aprobado mediante Decreto Supremo 059-2004-PCM**

El decreto supremo señala que el Portal del Estado Peruano (PEP) será administrado por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informático (ONGEI), hoy Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM.

Asimismo, se le asigna la máxima jerarquía entre los portales, páginas web y similares al Portal del Estado Peruano ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)).

## **F. Decreto supremo que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración pública, aprobado mediante Decreto Supremo 063-2010-PCM**

Se implementa el Portal de Transparencia Estándar en todas las entidades de la Administración pública. El portal se define como una herramienta informática que contiene formatos estándar bajo los cuales cada entidad debe registrar y actualizar su información de gestión de acuerdo con la ley.

El portal se presenta en una versión amigable con definiciones expresadas en un lenguaje claro y sencillo para un mejor entendimiento de la ciudadanía en general.

Así, el registro y la actualización de la información de transparencia son de carácter obligatorio y de estricta responsabilidad de cada entidad. La ONGEI brindará asistencia técnica para su implementación y administración del aplicativo informático.

## **G. Decreto supremo que aprueba la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021 y el Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo 016-2017-PCM**

Se aprueba la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021 y el Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú con el objetivo de promover la apertura de datos de la información de las entidades públicas y la innovación en la generación de valor público con la reutilización de los datos abiertos para la creación de nuevos productos y servicios con el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), como establece su artículo 3.

Asimismo, estos dos instrumentos buscan también promover alianzas público-privadas a través de la apertura y reutilización de los datos abiertos, para mejorar los servicios a la ciudadanía.

Además, crea el Portal Nacional de Datos Abiertos ([www.datosabiertos.gob.pe](http://www.datosabiertos.gob.pe)), que facilita el acceso al Catálogo Nacional de los Datos Abiertos de la Administración Pública y está administrado por el ONGEI de la PCM, hoy Secretaría de Gobierno y Transformación Digital.

Por último, se establece la obligación a las entidades de la Administración pública de incorporar en sus instrumentos de gestión "acciones que garanticen la implementación de la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales y el Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú en el marco del Gobierno abierto y Gobierno electrónico, como ejes transversales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública".

## H. Aprueban Directiva 001-2017-PCM-SGP, “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración pública”, mediante Resolución Ministerial 035-2017-PCM

La directiva que aprueba los lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar (PTE) tiene por finalidad establecer lineamientos para una adecuada implementación del PTE y sus mejoras en las entidades de la Administración pública. Este contiene formatos estándares de información obligatoria que difundir y complementa las disposiciones del TUO de la Ley de Transparencia y su Reglamento.

Su implementación recae en el funcionario responsable de la elaboración y actualización de la información del PTE, conforme a ley.

A continuación presentamos el listado de las principales normas relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública:

### Tabla 18.

Listado de principales leyes y decretos legislativos sobre transparencia y acceso a la información pública

N.º	Decreto legislativo / ley	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
A	Ley	27806	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	3 de agosto de 2002
B	Decreto Legislativo	1353	Decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la regulación de gestión de intereses	7 de enero de 2017

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

### Tabla 19.

Listado de los principales decretos supremos y resoluciones ministeriales relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública

N.º	Decreto supremo / resolución	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
C	Decreto Supremo	206-2019-PCM	Decreto supremo que aprueba el IV Plan de Acción de Gobierno Abierto Rumbo al Bicentenario 2020-2021 y crea la Comisión Multisectorial denominada Foro Multiactor de Gobierno Abierto	2 de enero de 2020



N.º	Decreto supremo / resolución	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
D	Decreto Supremo	018-2001-PCM	Dispone que las entidades del sector público incorporen en sus TUPA un procedimiento para facilitar a las personas el acceso a la información que posean o produzcan	27 de febrero de 2001
E	Decreto Supremo	059-2004-PCM	Establece disposiciones relativas a la administración del Portal del Estado Peruano	11 de agosto de 2004
F	Decreto Supremo	063-2010-PCM	Decreto supremo que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración pública	3 de junio de 2010
G	Decreto Supremo	016-2017-PCM	Decreto supremo que aprueba la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021 y el Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú	12 de febrero de 2017
H	Resolución Ministerial	035-2017-PCM	Aprueba Directiva 001-2017-PCM-SGP, “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración pública”	18 de febrero de 2017

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

### 3.3.2. Compilación instrumental<sup>90</sup>

#### A. Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017 2021<sup>91</sup>

La Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales está alineada con la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. La Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales tiene como finalidad promover la apertura y reutilización de los datos abiertos por la sociedad, para involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos y mejorar los servicios públicos, generando valor a partir de la colaboración e innovación.

Además, la Estrategia permite aprovechar el potencial innovador en la sociedad para mejorar y desarrollar nuevos productos y servicios públicos a partir de la reutilización de los datos, promoviendo la generación de empleo y nuevos modelos de negocios, contribuyendo con el desarrollo social y económico del país, con incidencia en el crecimiento de la industria de la información y de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

La Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales se sustenta en los siguientes principios fundamentales: 1) abiertos por defecto: datos disponibles de manera inmediata en forma estructurada y en base de datos que no comprometen los derechos a la privacidad de los ciudadanos,

90. Este acápite, al igual que todo el capítulo, contiene un resumen parafraseado o textual de cada instrumento expuesto.

91. Aprobado mediante Decreto Supremo 016-2017-PCM. Para mayor información, verificar: <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Modelo-y-Estrategia-DAG-del-Peru.pdf>

debiendo anonimizar los datos antes de su publicación de ser el caso; 2) oportuno y comprensible: contar con un inventario de información que permita su priorización, consultas a los usuarios de los datos, garantizando su calidad, con el mayor detalle de la información; 3) accesible y utilizable: fáciles de ubicar en un portal central y disponibles para la mayor cantidad posible de usuarios y propósitos, permitiendo tomar mejores decisiones a Gobiernos, ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado y otros, en formatos abiertos, gratuitos, bajo licencia abierta y sin restricciones de acceso; 4) comparable e interoperable: formatos estructurados y estandarizados para soportar la interoperabilidad y facilitar la comparación, la trazabilidad y la reutilización efectiva de los datos; 5) mejora de la gobernanza y participación ciudadana: fortalece la gobernanza y la confianza en nuestras entidades públicas, mejora la toma de decisiones y la prestación de los servicios públicos; y, por último, 6) datos abiertos para la innovación: la apertura estimula la creatividad e innovación de los integrantes que usan o necesitan los datos abiertos, generando beneficios sociales y económicos para la ciudadanía, con fines comerciales o no.

En su momento, la estrategia implementó diversas líneas de acción, entre ellas, las siguientes: 1) establecer un marco normativo e institucional, 2) desarrollo de infraestructura tecnológica de datos abiertos y, finalmente, la línea respecto a la 3) promoción de iniciativas y espacios participativos y colaborativos de apertura y reutilización.

## **B. Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú<sup>92</sup>**

El Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales ha sido diseñado considerando un enfoque de procesos y cadena de valor de los datos abiertos, con el propósito de tener una visión amplia y compartida de todos los procesos de los distintos niveles, incluyendo el de medición del desempeño e impacto.

Los beneficiarios de los datos abiertos gubernamentales son los propios ciudadanos, entidades públicas, organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas, entre otros. También se benefician todos aquellos que tienen la capacidad de transformar los datos abiertos gubernamentales en nuevos productos y servicios públicos.

Los datos abiertos gubernamentales pueden ser de naturaleza administrativa o funcional, estadística, geográfica, multimedia y genérica, y pueden ubicarse en bases de datos, archivos y páginas web, entre otros.

A partir del marco normativo sobre transparencia y acceso a información pública, propiedad intelectual, protección de datos personales, etc., se deben adoptar los mecanismos e instrumentos complementarios para implementar los datos abiertos gubernamentales. Sin embargo, también es

---

92. Aprobado mediante Decreto Supremo 016-2017-PCM. Para mayor información, verificar: <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/05/Modelo-y-Estrategia-DAG-del-Peru.pdf>

necesario que las entidades de la Administración pública cuenten con las condiciones técnicas para poder brindar el servicio de datos abiertos asegurando disponibilidad, seguridad, acceso y calidad de datos.

Para dar sostenibilidad a la iniciativa de datos abiertos se necesita conocer y desarrollar el ecosistema de datos abiertos a través de la creación de espacios de participación y colaboración. Entre estos deberían participar los siguientes grupos de interés: ciudadanos; entidades de la Administración pública; ciudadanos u organizaciones con capacidades y conocimientos para transformar los datos y añadirle valor; organizaciones de la sociedad civil; movimientos y activistas cívicos interesados en asuntos públicos, derecho de acceso a la información, transparencia y anticorrupción; y organizaciones públicas y privadas dispuestas a concretar alianzas con el sector público.

Asimismo, para el desarrollo y sostenibilidad del proceso de apertura y reutilización de datos abiertos se requiere efectuar un proceso planificado de gestión del cambio que incida en la formación de una cultura basada en datos, conocimiento abierto y centrada en el ciudadano para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y brindar oportunidades de desarrollo.

Por último, cabe señalar que la promoción e incentivo del modelo de datos abiertos gubernamentales impulsará la demanda de profesionales y técnicos en la gestión de la información y en el uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) que puedan cooperar a la generación de valor público y a la mejora de los servicios y políticas públicas desde el sector público y privado.

### Tabla 20.

#### Listado de los instrumentos sobre transparencia y acceso a la información pública

	Instrumentos	Norma	Fecha de publicación
<b>A</b>	Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021	Decreto Supremo 016-2017-PCM	12 de febrero de 2017
<b>B</b>	Modelo de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú	Decreto Supremo 016-2017-PCM	12 de febrero de 2017

**Fuente:** Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

### 3.3.3. Compilación institucional<sup>93</sup>

#### A. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS)<sup>94</sup>

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) garantiza el acceso a una justicia inclusiva, transparente, confiable y moderna, poniendo énfasis en la población en condición de vulnerabilidad, y fomentando el respeto y la protección de los derechos humanos por parte de la sociedad civil y el Estado.

El MINJUS cuenta con una Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales. Esta Dirección es el órgano de línea encargado de ejercer la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de ejercer la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales.

Es decir, el Ministerio de Justicia también promueve la transparencia y la tutela, garantizando el derecho fundamental de acceso a la información pública y a la protección de datos personales, velando por el cumplimiento de la normatividad sobre la materia y ejerciendo funciones administrativas, orientadoras, normativas, resolutivas, fiscalizadoras y sancionadoras.

#### B. Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP)<sup>95</sup>

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a Información Pública, es la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La Autoridad se rige por lo dispuesto en la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y su Reglamento.

La Autoridad tiene las siguientes funciones en materia de transparencia y acceso a la información pública: 1) proponer políticas en dichas materias; 2) emitir directivas y lineamientos que sean necesarios para el cumplimiento de las normas en el ámbito de su competencia; 3) supervisar el cumplimiento de las normas en materia de transparencia y acceso a la información pública; y 4) absolver las consultas que las entidades o personas jurídicas o naturales le formulen respecto de la aplicación de las normas de su materia, entre otros.

#### C. Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPD)<sup>96</sup>

La Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales (ANPD) cuenta con la Dirección de Protección de Datos Personales y la Dirección de Fiscalización e Instrucción, con las que trabaja

93. Al igual que todo el capítulo, contiene un resumen parafraseado o textual de cada institución expuesta de acuerdo con su respectivo ROF o norma que se indica en el texto.

94. Información obtenida de: <https://www.gob.pe/minjus>

95. Para mayor información, consultar: <https://www.gob.pe/antaip>

96. Para mayor información, consultar: <https://www.gob.pe/anpd>

conjuntamente para el cumplimiento de la Ley de Protección de Datos Personales (Ley 29733) y su Reglamento.

La Dirección de Protección de Datos Personales es la unidad orgánica que resuelve en primera instancia los procedimientos sancionadores sobre protección de datos personales y los procedimientos trilaterales en tutela, además, administra el Registro Nacional de Protección de Datos Personales. Cabe resaltar que depende jerárquicamente de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

Por último, la Dirección de Fiscalización e Instrucción es la unidad orgánica responsable de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones y prohibiciones establecidas en la Ley de Protección de Datos Personales y su Reglamento, así como de iniciar los procedimientos sancionadores por infracción a las disposiciones sobre protección de datos personales e instruir el procedimiento sancionador.

Esta última también depende jerárquicamente de la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

#### **D. Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública<sup>97</sup>**

Es el órgano resolutorio del ministerio que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional. Como tal, es competente para resolver las controversias que se susciten en dichas materias.

Asimismo, establece precedentes vinculantes cuando así lo señale expresamente en la resolución que expida, en cuyo caso debe disponer su publicación en el *Diario Oficial El Peruano* y en su portal institucional.

#### **E. Oficinas de Transparencia y responsable de acceso a la información pública**

Las entidades públicas obligadas a brindar información señaladas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública identificarán, bajo responsabilidad de su máximo representante, al funcionario encargado de brindar información solicitada en virtud de la Ley de Transparencia y AIP.

En caso de que la entidad no hubiera designado a nadie, las responsabilidades administrativas y penales recaerán en el secretario general de la institución o quien haga las labores de este.

---

97. Se ha citado el ROF del MINJUS, aprobado mediante Decreto Supremo 013-2017-JUS.

## **F. Defensoría del Pueblo<sup>98</sup>**

La Defensoría del Pueblo es un organismo constitucionalmente autónomo. Atiende a nivel nacional las quejas, consultas y pedidos de ciudadanos que por alguna causa han podido experimentar la vulneración de alguno de sus derechos.

En este caso, la Defensoría ampara y recibe las quejas, consultas y pedidos de personas que señalan que se les ha vulnerado su derecho de acceso a la información pública.

La Defensoría no es juez ni fiscal, ni sustituye a autoridad alguna, no dicta sentencias, no impone multas ni sanciones.

Cabe resaltar que, en el año 2020, en el marco del Día Internacional del Acceso Universal a la Información, la Defensoría del Pueblo emitió un comunicado en donde exigió a ministerios, Gobiernos regionales y locales, así como a los diversos organismos autónomos del país, fortalecer esfuerzos para seguir impulsando una cultura de transparencia, con el objetivo de garantizar el derecho fundamental de acceso a la información pública.

## **G. Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República, a través de la Gerencia de Comunicación Corporativa, o la que haga sus veces, y la Subgerencia de Comunicación Ciudadana y Acceso a la Información Pública, o la que haga sus veces, son los órganos de apoyo responsables de brindar apoyo para la oportuna atención a las solicitudes de acceso a la información pública recibidas por la Contraloría.

Cabe mencionar que de acuerdo con la normativa vigente, está prohibido que durante la ejecución del control se revele información que pueda causar daño a la entidad, a su personal o al sistema, o dificulte la tarea de este. Culminado el servicio de control y después de notificar el informe, este adquiere naturaleza pública y debe ser publicado, en su integridad, en la página web de la Contraloría, salvo que el informe contenga información clasificada como secreta, reservada o tenga el carácter de confidencial.

Asimismo, en la estructura de la Contraloría también se encuentra el funcionario responsable de entregar la información de acceso público a los solicitantes, el cual es designado por resolución de Contraloría según el ámbito territorial donde este ejercerá sus funciones.

---

98. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-la-transparencia-y-el-acceso-a-la-informacion-publica-siguen-siendo-un-reto-en-el-peru/>

**Tabla 21.**

Listado de las principales instituciones relacionadas con transparencia y acceso a la información pública

	Instituciones	Norma	Fecha de publicación
A	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Ley 167	28 de junio de 1826
B	Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información	Decreto Legislativo 1353	7 de enero de 2017
C	Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales	Decreto Legislativo 1353	7 de enero de 2017
D	Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Decreto Legislativo 1353	7 de enero de 2017
E	Oficinas de Transparencia y responsable de acceso a la información pública	Decreto Legislativo 1353	7 de enero de 2017
F	Defensoría del Pueblo	Artículos 161.º y 162.º de la Constitución Política del Perú	Ratificado en el referéndum del 31 de octubre de 1993
		Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, Ley 26520	8 de agosto de 1995
G	Contraloría General de la República y órganos de control institucional que conforman el Sistema Nacional de Control	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley 27785	23 de julio de 2021

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

## 3.4. GOBIERNO DIGITAL

### 3.4.1. Compilación normativa

#### A. Decreto legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital, Decreto Legislativo 1412, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 029-2021-PCM

Tal como se señala en la norma, con su dación se estableció el marco de gobernanza del Gobierno digital para una adecuada gestión de la identidad digital, servicios digitales, arquitectura digital, interoperabilidad, seguridad digital y datos, además de un régimen jurídico aplicado al uso transversal de tecnologías digitales en la digitalización de procesos y prestación de servicios digitales por parte de las entidades de la Administración pública en los tres niveles de gobierno.

En los numerales 1 y 2 del artículo 6 del decreto legislativo se define el Gobierno digital como el uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la Administración pública para la creación de valor público. Comprende el conjunto de principios, políticas, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos utilizados por las entidades de la Administración pública en la gobernanza, gestión e implementación de tecnologías digitales para la digitalización de procesos, datos, contenidos y servicios digitales de valor para los ciudadanos.

Asimismo, se designa que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, es el ente rector en materia de Gobierno digital.

Podemos resaltar que el decreto legislativo define el documento nacional de identidad electrónico (DNle) como credencial de identidad digital emitida por el RENIEC, que acredita presencial y no presencialmente la identidad de las personas. Cabe destacar que los funcionarios y servidores públicos pueden hacer uso del DNle para el ejercicio de sus funciones en los actos de administración, actos administrativos, procedimientos administrativos y servicios digitales.

Además, el decreto legislativo incorpora la definición de Infraestructura Nacional de Datos, la cual se define como un conjunto articulado de políticas, normas, medidas, procesos, tecnologías digitales, repositorios y bases de datos destinadas a promover la adecuada recopilación, procesamiento, publicación, almacenamiento y puesta a disposición de los datos que gestionan las entidades de la Administración pública.

Asimismo, el Gobierno digital también comprende la interoperabilidad, la cual es la capacidad de interactuar que tienen las organizaciones diversas y dispares para alcanzar objetivos que hayan acordado conjuntamente, recorriendo la puesta en común de información y conocimientos, a través de los procesos y el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de información.

El Marco de Interoperabilidad del Estado Peruano se gestiona a través de cuatro (4) niveles: 1) a nivel organizacional, 2) a nivel semántico, 3) a nivel técnico y 4) a nivel legal.

Otro concepto que se incorpora con la promulgación del decreto legislativo es el de seguridad digital. Esto resulta de gran importancia si se tienen en cuenta los riesgos que afectan la seguridad de las personas, la prosperidad económica y social y los objetivos nacionales.

En este sistema de seguridad digital no solo participan actores de la Administración pública, sino también se articula con el sector privado y otros que apoyan en la implementación de controles, acciones y medidas. Además, el Marco de Seguridad Digital del Estado Peruano comprende los ámbitos de defensa, inteligencia, justicia e institucional.

Respecto al Reglamento del decreto legislativo, podemos resaltar que este señala que la Secretaría de Gobierno Digital emitirá opinión técnica previa de proyectos de tecnologías digitales de

carácter transversal. La Secretaría de Gobierno Digital tiene la tarea de validar técnicamente dichos proyectos y verificar que cumplan con lo establecido en la ley, el Reglamento y normas complementarias, así como con los criterios de accesibilidad, usabilidad, estandarización y escalabilidad, cuando corresponda.

Esta norma también confiere a la Secretaría de Gobierno Digital la capacidad de emitir opinión técnica vinculante cuando se considera necesario aclarar, interpretar o integrar las normas que regulan la materia de Gobierno digital; y la opinión técnico-especializada, la cual se emite en el marco de una consulta formulada por una entidad y constituye una instancia consultiva de soporte a la adopción de decisiones individuales de cada entidad en el marco de sus competencias.

Asimismo, el Reglamento presenta los niveles de confianza en la autenticación (NCA) con la plataforma Id Gob.pe, los cuales abarcan:

- El nivel 1: provee un nivel de confianza básico respecto de la identidad de un ciudadano digital autenticado.
- El nivel 2: proporciona un nivel de confianza razonable.
- El nivel 3: ofrece un alto nivel de confianza.

Por último, el Reglamento también establece el Marco General de los Servicios Digitales del Estado Peruano, donde detalla sus principios, proveedores públicos de servicios digitales, los tipos de servicios digitales, el ciclo de vida de la implementación de los servicios digitales y describe la estructura funcional de la Plataforma Digital Gob.Pe, entre otros.

## **B. Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital, Decreto de Urgencia 006-2020, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 157-2021-PCM**

Dado que la transformación digital es un proceso necesario para el bienestar de la población, con esta norma se busca desarrollar un ecosistema que regule las actividades digitales del Estado peruano, así como establecer mecanismos de colaboración y articulación con actores públicos, privados y sociedad civil.

El ente rector del sistema es la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gobierno Digital. Este sistema se constituye como la autoridad técnico-normativa a nivel nacional sobre la materia.

Asimismo, el cuerpo normativo también comprende y crea el Comité de Alto Nivel por un Perú Digital, Innovador y Competitivo, un espacio de coordinación y articulación entre el sector público, el privado, la sociedad civil, la academia y los ciudadanos, para las acciones relacionadas con el desarrollo y consolidación de la transformación digital en el Perú.

Además, este sistema se articula con el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública. La Secretaría de Gobierno Digital coordina con la Secretaría de Gestión Pública las acciones vinculadas con el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

El Reglamento del decreto de urgencia regula, entre otros, los principios de la gestión digital en las entidades públicas, la creación del Comité de Gobierno y Transformación Digital en las entidades, y detalla los procesos e instrumentos estratégicos para la transformación digital.

Por último, el Reglamento también comprende y desarrolla la Política Nacional de Transformación Digital, las Estrategias Nacionales para la Transformación Digital, el Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital, la Red de Innovadores Digitales, la Plataforma Nacional de Talento Digital, la creación de la plataforma Firma Perú y el reconocimiento de servicios de certificación digital.

### **C. Decreto de urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento, Decreto de Urgencia 007-2020**

La parte considerativa de esta norma señala que la confianza digital es un estado que emerge como resultado de cuán veraz, predecibles, seguras y confiables son las interacciones digitales que se generan entre personas, empresas, entidades públicas o cosas en el entorno digital. Es decir, la confianza digital es un componente de la transformación digital y tiene como ámbitos la protección de datos, la transparencia, la seguridad digital y la protección del consumidor en el entorno digital.

Así, este decreto de urgencia establece medidas que resulten necesarias para garantizar la confianza de las personas en su interacción con los servicios digitales prestados por entidades públicas y organizaciones del sector privado en el territorio nacional.

El ente rector del Marco de Confianza Digital es la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gobierno Digital, y es responsable de la articulación de cada uno de sus ámbitos.

Asimismo, se crea el Centro Nacional de Seguridad Digital como una plataforma digital que gestiona, dirige, articula y supervisa la operación, educación, promoción, colaboración y cooperación de la seguridad digital a nivel nacional como componente integrante de la seguridad nacional.

Entre las medidas de fortalecimiento, se crea el Registro Nacional de Incidentes de Seguridad Digital. Este Registro recibe, consolida y mantiene los datos e información sobre los incidentes de seguridad digital reportados por los proveedores de servicios digitales en el ámbito nacional que puedan servir de evidencia o insumo para su análisis, investigación y solución.

Además, podemos resaltar que otra medida de fortalecimiento es la promoción y aseguramiento del uso ético de las tecnologías digitales y el uso intensivo de datos por parte de las entidades públicas y las organizaciones del sector privado que administran datos.

Otro aspecto que mencionar es que con esta norma se creó el Centro Nacional de Datos, una plataforma digital que gestiona, dirige, articula y supervisa la operación, educación, promoción, colaboración y cooperación de datos a nivel nacional.

Por último, en la tercera disposición complementaria final, se señala que la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno Digital, se encarga de la gestión e impulso de la Red Nacional de Estado Peruano (REDNACE) y la Red Nacional de Investigación y Educación (RNIE).

#### **D. Ley de Firmas y Certificados Digitales, Ley 27269, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 052-2008-PCM**

La Ley de Firmas y Certificados Digitales tiene por objeto regular la utilización de la firma electrónica otorgándole la misma validez y eficacia jurídica que el uso de una firma manuscrita u otra análoga que conlleve manifestación de voluntad.

La ley define la firma digital como aquella que utiliza una técnica de criptografía asimétrica, basada en el uso único de un par de claves, asociadas una clave privada y una clave pública relacionadas matemáticamente entre sí, de tal forma que las personas que conocen la clave pública no pueden derivar de ella la clave privada.

Asimismo, el certificado digital es el documento electrónico generado y firmado digitalmente por una entidad de certificación, la cual vincula un par de claves con una persona determinada al confirmar su identidad.

Cabe resaltar que la ley también comprende la confidencialidad de la información, donde se señala que la entidad de registro recabará los datos personales del solicitante de la firma digital directamente de este y para los fines señalados en la ley, además, la información relativa a las claves privadas y datos que no sean materia de certificación se mantiene bajo la reserva del caso. Es así como la información solo puede ser levantada por orden judicial o pedido expreso del suscriptor de la firma digital.

Por otro lado, a grandes rasgos, el Reglamento de la ley detalla las características, validez y eficacia jurídica de la firma digital, las modalidades, las obligaciones del suscriptor de la firma electrónica y de la invalidez de la misma. Respecto al certificado digital, el Reglamento también detalla los requisitos sobre el procedimiento para ser titular de un certificado digital, sus obligaciones como titular y causales de cancelación, entre otros.

Por último, también comprende y especifica las entidades de certificación y registro o verificación, sus obligaciones, la responsabilidad por riesgos que asumen, etc.

## **E. Ley de Fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior, Ley 30860, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 008-2020-MINCETUR**

La Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE) es un sistema integrado para la facilitación del comercio exterior que, a través de medios electrónicos, permite a las partes involucradas en el comercio exterior y el transporte internacional intercambiar información requerida para el ingreso, la salida o el tránsito de las mercancías de los medios de transporte desde o hacia el territorio nacional.

La VUCE está administrada por el MINCETUR, y comprende la operación, mantenimiento, soporte, control, gestión de cambios, gestión de conocimientos, implementación de componentes, implementación de mejoras, coordinación con otras entidades públicas y privadas y solución de conflictos en la operatividad de la VUCE.

Los procedimientos administrativos y servicios de la VUCE son tramitados íntegra y únicamente por medios electrónicos. De manera excepcional, se autoriza la presentación física de documentos, e incluso dicha presentación física debe establecerse mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Comercio Exterior.

El Reglamento de la ley señala que el MINCETUR, como administrador de la VUCE, adopta las medidas de seguridad técnicas, organizativas y legales que garantizan la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información gestionada, en concordancia con la ley vigente en materia de seguridad digital y Gobierno digital, así como el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Protección de Datos Personales, Ley 29733, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 003-2013-JUS.

Asimismo, el inicio del procedimiento y servicio administrativo en la VUCE genera la conformación de un expediente electrónico, el cual cuenta con un único número de identificación que se mantiene vigente hasta la emisión de la resolución por la entidad competente.

El Reglamento especifica que existe una lista única de mercancías restringidas y prohibidas, así como que la VUCE proporciona a la SUNAT de manera permanente y actualizada la información sobre los documentos resolutivos y las Solicitudes Únicas de Comercio Exterior (SUCE), con aprobación automática emitida por las entidades competentes.

Finalmente, este documento normativo desarrolla los distintos procedimientos de la emisión de certificados, el otorgamiento de licencias, permisos, certificaciones o autorizaciones. Además, define y comprende el Portal de Acceso a Mercados y Regulaciones del Comercio Exterior, entre otros.

**F. Ley que regula el uso del correo electrónico comercial no solicitado (*spam*), Ley 28493, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 031-2005-MTC**

La ley regula el envío de comunicaciones publicitarias o promocionales no solicitadas, realizadas por correo electrónico, sin perjuicio de aplicación de las disposiciones vigentes en materia comercial sobre publicidad y protección al consumidor. También señala los derechos de los usuarios de correo electrónico y las obligaciones de los proveedores de servicio de correo electrónico domiciliados en el país, e identifica el correo electrónico comercial no solicitado.

La autoridad competente para velar por el cumplimiento de lo dispuesto en esta ley es el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPI), a través de la Comisión de Protección al Consumidor y de la Comisión de Represión de la Competencia Desleal.

El reglamento de la ley no define únicamente el correo electrónico comercial, correo electrónico comercial solicitado y no solicitado. Además, se precisa que cuando se hace referencia a la persona que transmite un mensaje de correo electrónico comercial no solicitado considerado como "ilegal", debe entenderse que se refiere al remitente de dicho mensaje.

Un factor adicional que mencionar es que en el Reglamento se señala y detalla el régimen sancionador, las infracciones tipificadas en la ley, las prohibiciones y las sanciones.

**G. Ley de promoción de acceso a Internet para personas con discapacidad y de adecuación del espacio físico en cabinas públicas de Internet, Ley 28530 y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 013-2009-MIMDES**

Esta ley declara de interés social la promoción del acceso al uso de Internet y de las tecnologías de la información a las personas con discapacidad y la progresiva eliminación de las barreras físicas y tecnológicas que les impidan su integración a la sociedad de la información y su reinserción al mercado laboral.

Mediante esta norma, se detalla la adecuación de portales y páginas web de las entidades públicas y las universidades, así como de espacios en cabinas públicas de Internet. Asimismo, el Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL), en coordinación con el Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (CONADIS) y otras entidades públicas o privadas, se encargará de capacitar a personas con discapacidad y a las personas encargadas de administrar cabinas públicas de servicio de acceso a Internet en el uso de programas o *software* especiales.

También se detallan las sanciones que se recibirán ante el incumplimiento de la norma, cuya escala será no mayor a dos unidades impositivas tributarias (UIT) si es un incumplimiento grave.

En ese contexto, la autoridad competente para conocer las infracciones y sanciones es el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Es importante mencionar que el 60% de lo recaudado como multa será transferido al CONADIS para el cumplimiento de las funciones encomendadas por ley.

Respecto al Reglamento de la ley, este comprende no solo la adecuación del espacio físico en cabinas públicas de servicio de Internet, sino también el acceso al *hardware*, al entorno digital y las condiciones de accesibilidad a páginas web para personas con discapacidad visual.

Por último, señala que el ente supervisor es el CONADIS, y cuando este tenga conocimiento de que el diseño del portal o la página web de una entidad del Estado contraviene lo dispuesto en el Reglamento de la ley, informará a la ONGEI de la PCM. Un factor de especial relevancia es que el Reglamento contiene un anexo con los lineamientos para el diseño accesible de páginas web.

#### **H. Ley de promoción para el uso seguro y responsable de las tecnologías de la información y la comunicación por niños, niñas y adolescentes, Ley 30254, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 093-2019-PCM**

La ley busca promover el uso seguro y responsable de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) por niños, niñas y adolescentes para protegerlos de los peligros del mal uso del acceso a Internet. Asimismo, declara de interés nacional la generación y puesta en marcha de políticas de Estado destinadas a informar y educar de forma integral a la población sobre el uso responsable de las TIC, en atención al interés superior del niño y para dar prioridad al uso de las mismas por los niños, niñas y adolescentes.

Además, crea una Comisión Especial que informará anualmente a la Comisión de la Mujer y Familia del Congreso de la República. Esta Comisión está encargada de proponer y definir lineamientos para promover el uso seguro y responsable de las TIC en el país, también coordina políticas generales para la elaboración y difusión de campañas de información, prevención y educación, tales como campañas que incluyen una página web, publicaciones en medios de prensa radial, televisiva y escrita, charlas y material escrito en los colegios y talleres para padres y niños.

#### **I. Decreto supremo que crea el Portal de *Software* Público Peruano y establece disposiciones adicionales sobre el *Software* Público Peruano, Decreto Supremo 051-2018-PCM**

El presente decreto crea el Portal de *Software* Público Peruano (PSPP), como plataforma oficial que facilita el acceso a *Software* Público Peruano, que las entidades de la Administración pública están en condiciones de compartir bajo licencias libres o abiertas que permitan: 1) usarlo o ejecutarlo; 2) copiarlo o reproducirlo; 3) acceder al código fuente, código objeto, documentación técnica y manuales de uso; 4) modificarlo o transformarlo de forma colaborativa; y 5) distribuirlo, en beneficio del Estado peruano.

El *Software* Público Peruano es aquel *software* o programa de ordenador de titularidad de una entidad de la Administración pública, cuyo desarrollo es contratado o efectuado directamente por el personal de dicha entidad para soportar sus procesos o servicios, es financiado con fondos públicos, y puede ser puesto a disposición para ser usado, copiado, modificado y distribuido bajo una licencia libre o abierta.

Asimismo, el decreto supremo señala la priorización y plazos de publicación del *Software* Público Peruano. Las entidades de la Administración pública deben publicar de manera priorizada los siguientes *softwares* públicos:

- Sistema de trámite documentario.
- Sistema de gestión documental.
- Sistema integrado de gestión administrativa.
- Sistema de notificaciones electrónicas.

Por último, el decreto también señala que toda entidad privada puede poner a disposición *software* de utilidad para la digitalización y modernización de la Administración pública siempre que sea titular de los derechos suficientes que les permita publicarlos en el Portal de *Software* Público Peruano, conforme a los requisitos técnicos y legales que establezca la Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI).

### **J. Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo 082-2019-EF, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 344-2018-EF**

El Sistema Electrónico de las Contrataciones del Estado (SEACE) es el sistema electrónico que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como la realización de transacciones electrónicas.

Asimismo, en el SEACE se registran todos los documentos vinculados al proceso, incluyendo modificaciones contractuales, laudos y conciliaciones entre otros. De igual forma, las entidades están obligadas a utilizar el SEACE en las contrataciones que realicen, independientemente del ámbito de aplicación de la norma, su cuantía o fuente de financiamiento.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE) tiene como función desarrollar, administrar y operar el SEACE. El OSCE notifica los actos que emite en el ejercicio de sus funciones a través del SEACE y/u otros medios electrónicos que poseen la misma validez y eficacia.

## **K. Aprueban la definición de seguridad digital en el ámbito nacional, Decreto Supremo 050-2018-PCM**

El Decreto Supremo 050-2018-PCM define la seguridad digital en el ámbito nacional como el estado de confianza en el entorno digital que resulta de la gestión y aplicación de un conjunto de medidas proactivas y reactivas frente a los riesgos que afectan la seguridad de las personas, la prosperidad económica y social, la seguridad y los objetivos nacionales en dicho entorno.

Además, se sustenta en la articulación con actores del sector público, sector privado y otros, quienes apoyan en la implementación de controles, acciones y medidas, debiéndose tener presente para estos efectos los aspectos siguientes:

- **Nota 1:** la confianza en el entorno digital, también denominada confianza digital, emerge como resultado de cuán veraz, predecibles, seguras y confiables son las interacciones digitales que se generan entre empresas, individuos o cosas.
- **Nota 2:** las medidas proactivas y reactivas comprenden tecnología, políticas, controles, programas de capacitación y sensibilización que tienen por finalidad preservar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información contenida en el entorno digital.
- **Nota 3:** los riesgos en el entorno digital o riesgo de seguridad digital es resultado de una combinación de amenazas y vulnerabilidades en el entorno digital. La gestión del riesgo de seguridad digital comprende los procesos que garantizan que las acciones o medidas son apropiadas con los riesgos y objetivos económicos y sociales en juego.
- **Nota 4:** la prosperidad económica y social comprende la creación de riqueza, la innovación y la competitividad, entre otros, así como aspectos vinculados con las libertades individuales, salud, educación, cultura, participación democrática, ciencia, ocio y otras dimensiones del bienestar en las que el entorno digital está impulsando el progreso.

La Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM, como órgano rector del Sistema Nacional de Informática, y en coordinación con los actores competentes, dicta las políticas o lineamientos de seguridad digital de los sistemas informáticos de las entidades de la Administración pública.

## **L. Decreto supremo que crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano y establece disposiciones adicionales para el desarrollo del Gobierno digital, Decreto Supremo 033-2018-PCM**

Este decreto crea la Plataforma Digital Única para Orientación del Ciudadano (Plataforma gov.pe), la cual constituye el único punto de contacto digital del Estado peruano con los ciudadanos y personas en general. Es administrada por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital. Esta Secretaría es el órgano rector del Sistema Nacional de Informática, dicta los lineamientos técnicos y normativos para la implementación, operación y mantenimiento, entre otros, de la Plataforma gov.pe.

Asimismo, se crea el rol del líder de gobierno y transformación digital en cada una de las entidades de la Administración pública comprendidas en el alcance del decreto, lo cual recae en un funcionario o asesor de la Alta Dirección o director de un órgano de línea de la entidad.

El líder de gobierno y transformación digital comunica al líder nacional de gobierno y transformación digital los objetivos, acciones y medidas para la transformación digital y despliegue del Gobierno digital establecidas en su entidad, así como el estado de la implementación de las iniciativas y proyectos priorizados por el Comité de Gobierno Digital, los avances del proceso de migración de los canales digitales a la Plataforma gov.pe y la aplicación de lo dispuesto en el decreto.

Por último, se dispone que se integren los portales [www.serviciosalciudadano.gob.pe](http://www.serviciosalciudadano.gob.pe), [www.tramites.gob.pe](http://www.tramites.gob.pe) y [www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe) en la Plataforma gov.pe, con base de dominio [www.gob.pe](http://www.gob.pe).

#### **M. Decreto supremo que aprueba medidas para el fortalecimiento de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica y la implementación progresiva de la firma digital en el sector público y privado, Decreto Supremo 026-2016-PCM**

La norma tiene por objeto aprobar las medidas para el fortalecimiento de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica (IOFE) y la implementación progresiva de la firma digital en el sector público y privado.

Asimismo, se crea el Registro Oficial de Prestadores de Servicios de Certificación Digital. Este Registro brinda información sobre el estado de los prestadores de servicios de certificación digital acreditados o reconocidos ante la Autoridad Administrativa Competente (AAC) y se encuentra a disposición para ser consultado en el portal web institucional de la referida autoridad.

#### **N. Decreto supremo que declara de interés nacional el desarrollo del Gobierno digital, la innovación y la economía digital con enfoque territorial, Decreto Supremo 118-2018-PCM**

La Presidencia del Consejo de Ministros decretó de interés nacional las estrategias, acciones, actividades e iniciativas para el desarrollo del Gobierno digital, la innovación y la economía digital en el Perú con enfoque territorial.

Este decreto supremo crea el Comité de Alto Nivel por un Perú Digital, Innovador y Competitivo, órgano de carácter estratégico dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, que tiene por objeto la coordinación multisectorial, articulación y promoción de las acciones relacionadas con el desarrollo y consolidación del Gobierno digital, la innovación y la economía digital, haciendo uso estratégico de las tecnologías digitales, a fin de fortalecer la competitividad y el bienestar económico y social en todas las regiones del Perú.

### **O. Decreto supremo que amplía la información para la implementación progresiva de la interoperabilidad en beneficio del ciudadano, en el marco del Decreto Legislativo 1246, Decreto Supremo 121-2017-PCM**

El decreto supremo tiene como objetivo ampliar la información de los usuarios y administrados de distintas entidades de la Administración pública, en el marco del Decreto Legislativo 1246, a través de la interoperabilidad, y de manera gratuita y permanente.

Entre las entidades antes mencionadas existe el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), Policía Nacional del Perú (PNP), Poder Judicial (PJ), Ministerio de Justicia, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), Gobiernos locales de las ciudades principales tipo A (según anexo A del Decreto Supremo 067-2017-PCM), Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y Banco de la Nación (BN).

### **P. Crean el Portal del Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP), Decreto Supremo 086-2012-PCM**

Mediante este decreto supremo se crea el Portal del Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP), al cual podrá accederse mediante el dominio [www.ccidep.gob.pe](http://www.ccidep.gob.pe), sistema informativo que permite la difusión del marco de los procedimientos y estándares definidos por el Comité.

La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), hoy Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, en su calidad de Secretaría Técnica del Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP), es el órgano responsable de administrar el Portal del Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP).

### **Q. Crean la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE), Decreto Supremo 083-2011-PCM**

Esta norma crea la plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE), infraestructura tecnológica que permite la implementación de servicios públicos y el intercambio electrónico de datos entre entidades del Estado a través de Internet, telefonía móvil y otros medios tecnológicos disponibles.

La Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) es administrada por la Presidencia del Consejo de Ministros a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), en el marco del proceso de modernización de la gestión del Estado.

El uso de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) es de uso obligatorio a las entidades de la Administración pública integrantes del Sistema Nacional de Informática que implementen

servicios públicos por medios electrónicos y/o el intercambio electrónico de datos que requieran de la participación de una o más entidades del Estado. Cabe resaltar que la información contenida en la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) tiene carácter oficial.

#### **R. Crean el Portal de Información de Datos Espaciales del Perú (GEOIDEP), Decreto Supremo 069-2011-PCM**

El Portal de Información de Datos Espaciales del Perú (GEOIDEP), creado por el decreto supremo, se establece como un sistema interactivo de información a los ciudadanos a través de Internet, el cual proporcionará un servicio de acceso unificado de datos, servicios y aplicaciones geoespaciales de la información territorial que producen y usan todas las entidades del sector público y privado.

Cabe mencionar que el administrador del GEOIDEP reportará a la Contraloría General de la República el incumplimiento de las disposiciones, y el superior jerárquico del funcionario responsable realizará las acciones pertinentes ante la Oficina de Control Institucional (OCI) de la propia entidad, para que se efectúen las acciones respectivas de su competencia.

#### **S. Crean el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE) mediante Decreto Supremo 032-2006-PCM**

Mediante el decreto supremo se crea el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE). Este portal está adscrito al Portal del Estado Peruano (PEP) como un sistema de información en Internet sobre los procedimientos, requisitos y derechos establecidos en el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) de las entidades públicas del Estado, a fin de facilitarle dicha información al administrado.

Se podrá acceder a dicha información a través de la siguiente dirección electrónica: [www.servicioalciudadano.gob.pe](http://www.servicioalciudadano.gob.pe). Cuando el PSCE se refiere a "entidades públicas" se entenderán aquellas referidas en el artículo I del título preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley 27444, con excepción de las referidas en el inciso 8 y las empresas privadas con participación del Estado.

Por último, el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE) es administrado por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), hoy Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros.

#### **T. Crean el Portal del Estado Peruano como sistema interactivo de información a los ciudadanos a través de Internet mediante Decreto Supremo 060-2001-PCM**

El Portal del Estado Peruano se crea como un sistema interactivo de información a los ciudadanos a través de Internet, el cual proporcionará un servicio de acceso unificado sobre los servicios y procedimientos administrativos que se realizan ante las diversas dependencias públicas.

Este portal es administrado por la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). Asimismo, se indica que todas las entidades públicas de la Administración pública coordinarán y prestarán el apoyo solicitado por el INEI para el desarrollo e implementación del portal.

Por último, el INEI brinda asesoramiento continuo a las entidades de la Administración pública en el uso de Internet y ofertará cursos de capacitación con la finalidad de proporcionar a los responsables institucionales las herramientas necesarias para que puedan cumplir sus funciones de manera idónea.

#### **U. Dispone la creación de un Comité de Gobierno Digital en cada entidad de la Administración pública mediante Resolución Ministerial 119-2018-PCM**

La resolución establece la obligación de crear un Comité de Gobierno Digital en cada entidad de la Administración pública. Entre las funciones del Comité de Gobierno Digital, este deberá, como mínimo, formular el Plan de Gobierno Digital en coordinación con los órganos, unidades orgánicas, programas y/o proyectos de la entidad, así como liderar y dirigir el proceso de transformación digital en la entidad, entre otros.

Asimismo, la resolución señala que la Secretaría de Gobierno Digital, de la Presidencia del Consejo de Ministros, como órgano rector del Sistema Nacional de Informática, dicta las directivas o lineamientos para la gestión y planificación del Gobierno digital en las entidades de la Administración pública antes señaladas.

#### **V. Aprueban el uso obligatorio de la Norma Técnica Peruana “NTP-ISO/IEC 12207:2016-Ingeniería de *software* y sistemas. Procesos del ciclo de vida del *software*. 3.ª edición”, en todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática mediante Resolución Ministerial 041-2017-PCM**

Se aprueba el uso obligatorio de la Norma Técnica Peruana “NTP-ISO/IEC 12207:2016-Ingeniería de *software* y sistemas. Procesos del ciclo de vida del *software*. 3.ª edición” en todas las entidades que integran el Sistema Nacional de Informática.

Además, la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), hoy Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, brindará asistencia técnica a las entidades que lo requieran al implementar la NTP, y, por último, la responsabilidad de la implementación de la NTP es del titular de las entidades de la Administración pública pertenecientes al Sistema Nacional de Informática.

### **W. Aprueban el uso obligatorio de la Norma Técnica Peruana “NTP ISO/IEC 27001:2014 Tecnología de la información. Técnicas de seguridad. Sistemas de gestión de seguridad de la información. Requisitos. 2.ª edición”, en todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática mediante Resolución Ministerial 004-2016- PCM**

Mediante resolución ministerial, se aprueba el uso obligatorio de la Norma Técnica Peruana “NTP ISO/IEC 27001:2014 Tecnología de la información. Técnicas de seguridad. Sistemas de gestión de seguridad de la información. Requisitos. 2.ª edición”, en todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática.

La ONGEI, hoy Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros, brindará asistencia técnica a las entidades que lo requieran. Las entidades públicas que a la fecha cuenten con la certificación ISO 27001 están exoneradas del presente proceso de implementación.

Por último, las entidades que quieran certificarse de acuerdo con lo establecido en la NTP podrán realizar dicha certificación de forma opcional y con recursos propios de cada entidad.

### **X. Aprueban lineamientos para la accesibilidad a páginas web y aplicaciones para telefonía móvil para las instituciones públicas del Sistema Nacional de Informática mediante Resolución Ministerial 126-2009-PCM**

Los lineamientos aprobados son para la accesibilidad a páginas web y las aplicaciones para telefonía móvil, para todas aquellas entidades que cuentan con páginas web y portales de Internet de instituciones públicas cuyo desarrollo, programación y/o actualización aún no han sido aprobados por la institución correspondiente o estén en la etapa de diseño.

PCM, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, es la encargada de supervisar que todas las instituciones públicas apliquen los lineamientos para la accesibilidad a sus páginas web y portales institucionales, así como también la orientación y asesoría respectiva para su aplicación.

### **Y. Constituyen el Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP), mediante la Resolución Ministerial 325-2007-PCM**

Se constituye el Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP) con el objeto de promover y coordinar el desarrollo, intercambio y el uso de datos y servicios de información espacial entre todos los niveles de gobierno, sector privado, organizaciones sin fines de lucro, instituciones académicas y de investigación.

Este CCIDEP está adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros, quien le presta la asistencia técnica y administrativa que pueda requerir a través de la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI).

## **Z. Aprueban la Directiva 001-2019-PCM-SEGDI, “Directiva para compartir y usar *Software Público Peruano*” mediante Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 001-2019-PCM-SEGDI**

La directiva aprobada de la mencionada resolución es de alcance obligatorio a todas las entidades de la Administración pública comprendidas en el artículo I del título preliminar del Procedimiento Administrativo General, con excepción de las personas jurídicas señaladas en el numeral 8 del citado artículo.

La directiva aprobada tiene como objeto establecer los lineamientos, procedimientos y requisitos para compartir y usar *software* entre las diferentes entidades de la Administración pública a través del *Software Público Peruano* (SPP), en beneficio del Estado peruano. El SPP tiene como finalidad contribuir a optimizar el uso de recursos en las entidades de la Administración pública, dado que podrán adecuar un *software* preexistente en lugar de desarrollar un nuevo *software*, generando ahorro y contribuyendo al despliegue del Gobierno y la transformación digital del Estado.

El Modelo de *Software* Público Peruano tiene los siguientes componentes:

- Portal de *Software* Público Peruano.
- Catálogo de *Software* Público Peruano.
- *Software* Público Peruano.
- Entidad titular del *Software* Público Peruano.
- Usuario del *Software* Público Peruano.
- Procesos del *Software* Público Peruano.
- Plataforma de Alojamiento de Código y Documentos.
- Comunidades de *Software* Público.
- Redes Multinacionales de *Software* Público.

Las características del SPP son: que es de titularidad de la entidad de la Administración pública; que soporta procesos o funcionalidades que tengan o puedan tener alcances, objetivos, características o actividades similares en las entidades; el código fuente y código objeto derivado es deliberado y puesto a disposición mediante una licencia libre o abierta; y, por último, que debe tener como mínimo la documentación siguiente:

- Diccionario de datos.
- Manual de usuario o equivalente.
- Documentación técnica de desarrollo (deseable incluir el manual de operaciones o documento equivalente).
- Manual de instalación y configuración.

### **AA. Aprueban Estándares de Interoperabilidad de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) y medidas adicionales para su despliegue mediante Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 002-2019-PCM-SEGDI**

La resolución y su anexo son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades de la Administración pública, a fin de establecer los principios, modelos, especificaciones técnicas y estándares para el uso e intercambio de información a través de la actual Plataforma de Interoperabilidad del Estado en la Administración pública. Ello se desarrolla en dos ámbitos específicos: 1) seguridad de la información y 2) organización de la información.

El modelo se constituye en una representación de los componentes de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado y su forma de interactuar con las entidades, con miras a generar un entorno colaborativo y sostenible que propicie el intercambio de datos e información entre ellas, haciendo uso intensivo de las tecnologías digitales, la interoperabilidad y la firma digital.

Por último, la resolución define la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) como la infraestructura tecnológica que permite la implementación de servicios públicos por medios y el intercambio electrónico de datos entre entidades del Estado.

### **BB. Disponen la creación del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado en la Presidencia del Consejo de Ministros mediante Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 003-2019-PCM-SEGDI**

Con este dispositivo se crea el Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado como un mecanismo para cocrear, producir, innovar, prototipar y diseñar plataformas digitales, soluciones tecnológicas y servicios digitales con las entidades públicas, así como para fomentar el desarrollo del talento digital y de una sociedad digital, con la colaboración de la academia, el sector privado, la sociedad civil y los ciudadanos.

Por último, la Secretaría de Gobierno Digital emite las normas, directivas y lineamientos necesarios para la implementación y desarrollo de acciones del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado.

### **CC. Aprueban lineamientos para la formulación del Plan de Gobierno Digital mediante Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 005-2018-PCM-SEGDI**

Los lineamientos para la formulación del Plan de Gobierno Digital es de alcance obligatorio a todas las entidades de la Administración pública, con pequeñas excepciones.

La resolución señala que el contenido mínimo del Plan de Gobierno Digital debe tener lo siguiente:

- Título.
- Introducción.
- Base legal.
- Enfoque estratégico de la entidad.
- Situación actual del Gobierno digital de la entidad.
- Objetivos y proyectos del Gobierno digital.
- Cronograma.
- Anexos.

El Comité de Gobierno Digital debe gestionar los recursos, bienes y servicios para que la ejecución de los proyectos, adquisiciones y contrataciones del Plan de Gobierno Digital se registren en el cuadro de necesidades y en lo que corresponda en el Plan Anual de Contrataciones o el documento equivalente de la entidad.

Asimismo, la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital elabora semestralmente un informe de supervisión que da cuenta del cumplimiento de la implementación del Plan de Gobierno Digital de las entidades de la Administración pública. Finalmente, la Secretaría también brindará asistencia técnica a las entidades que lo requieran en la formulación del Plan, mediante los mecanismos que se establezcan para tal fin.

#### **DD. Aprueban Modelo de Gestión Documental en el marco del Decreto Legislativo 1310 mediante Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 001-2017-PCM-SEGDI**

En 2017 se aprobó el Modelo de Gestión Documental en el marco del Decreto Legislativo 1310, con el fin de implementar un sistema de trámite documentario digital, con alcance obligatorio en todas las entidades del Poder Ejecutivo, y, voluntariamente, en otras entidades del sector público.

El Modelo de Gestión Documental será publicado en el Portal del Estado Peruano ([www.peru.gob.pe](http://www.peru.gob.pe)), en el Portal de la Secretaría de Gobierno Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros ([www.gobiernodigital.gob.pe](http://www.gobiernodigital.gob.pe)) y en el Portal Institucional de la Presidencia del Consejo de Ministros ([www.pcm.gob.pe](http://www.pcm.gob.pe)) el mismo día de la publicación de la resolución.

**Tabla 22.**

Listado de los principales decretos legislativos, decretos de urgencia y leyes sobre Gobierno digital

N.º	Decreto legislativo/ decreto de urgencia/ ley	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
A	Decreto Legislativo	1412	Decreto legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital	13 de septiembre de 2018
B	Decreto de Urgencia	006-2020	Decreto de urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital	9 de enero de 2020
C	Decreto de Urgencia	007-2020	Decreto de urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento	9 de enero de 2020
D	Ley	27269	Ley de Firmas y Certificados Digitales	28 de mayo de 2000
E	Ley	30860	Ley de Fortalecimiento de la Ventanilla Única de Comercio Exterior	24 de octubre de 2018
F	Ley	28493	Ley que regula el uso del correo electrónico comercial no solicitado ( <i>spam</i> )	12 de abril de 2005
G	Ley	28530	Ley de promoción de acceso a Internet para personas con discapacidad y de adecuación del espacio físico en cabinas públicas de Internet	25 de mayo de 2005
H	Ley	30254	Ley de promoción para el uso seguro y responsable de las tecnologías de la información y la comunicación por niños, niñas y adolescentes	25 de octubre de 2014

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

**Tabla 23.**

Listado de los principales decretos supremos y resoluciones ministeriales sobre Gobierno digital

N.º	Decreto supremo / resolución	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
I	Decreto Supremo	082-2019-EF	Texto Único Ordenado de la Ley 30225, Ley de Contrataciones del Estado	13 de marzo de 2019
J	Decreto Supremo	051-2018-PCM	Decreto supremo que crea el Portal de <i>Software</i> Público Peruano y establece disposiciones adicionales sobre el <i>Software</i> Público Peruano	15 de mayo de 2018
L	Decreto Supremo	050-2018-PCM	Aprueba la definición de seguridad digital en el ámbito nacional	15 de mayo de 2018

N.º	Decreto supremo / resolución	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
<b>M</b>	Decreto Supremo	033-2018-PCM	Decreto supremo que crea la Plataforma Digital Única del Estado Peruano y establece disposiciones adicionales para el desarrollo del Gobierno digital	23 de marzo de 2018
<b>N</b>	Decreto Supremo	026-2016-PCM	Decreto supremo que aprueba medidas para el fortalecimiento de la Infraestructura Oficial de Firma Electrónica y la implementación progresiva de la firma digital en el sector público y privado	29 de abril de 2016
<b>Ñ</b>	Decreto Supremo	118-2018-PCM	Declara de interés nacional el desarrollo del Gobierno digital, la innovación y la economía digital con enfoque territorial	30 de noviembre de 2018
<b>O</b>	Decreto Supremo	121-2017-PCM	Decreto supremo que amplía la información para la implementación progresiva de la interoperabilidad en beneficio del ciudadano, en el marco del Decreto Legislativo 1246	16 de diciembre de 2017
<b>P</b>	Decreto Supremo	086-2012-PCM	Crea el Portal del Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP)	14 de agosto de 2012
<b>Q</b>	Decreto Supremo	083-2011-PCM	Crea la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)	21 de octubre de 2011
<b>R</b>	Decreto Supremo	069-2011-PCM	Crea el Portal de Información de Datos Espaciales del Perú (GEOIDEP)	27 de julio de 2011
<b>S</b>	Decreto Supremo	032-2006-PCM	Crea el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas (PSCE)	21 de junio de 2006
<b>T</b>	Decreto Supremo	060-2001-PCM	Crea el Portal del Estado Peruano (PEP)	23 de mayo de 2001
<b>U</b>	Resolución Ministerial	119-2018-PCM	Dispone la creación de un Comité de Gobierno Digital en cada entidad de la Administración pública	10 de mayo de 2018
<b>V</b>	Resolución Ministerial	041-2017-PCM	Aprueba el uso obligatorio de la Norma Técnica Peruana "NTP-ISO/IEC 12207:2016-Ingeniería de <i>software</i> y sistemas. Procesos del ciclo de vida del <i>software</i> . 3.ª edición", en todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática	2 de marzo de 2017
<b>W</b>	Resolución Ministerial	004-2016- PCM	Aprueba el uso obligatorio de la Norma Técnica Peruana "NTP ISO/IEC 27001:2014 Tecnología de la información. Técnicas de seguridad. Sistemas de gestión de seguridad de la información. Requisitos. 2.ª edición", en todas las entidades integrantes del Sistema Nacional de Informática	14 de enero de 2016



N.º	Decreto supremo / resolución	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación
X	Resolución Ministerial	126-2009-PCM	Aprueba lineamientos para la accesibilidad a páginas web y aplicaciones para telefonía móvil para las instituciones públicas del Sistema Nacional de Informática	1 de abril de 2009
Y	Resolución Ministerial	325-2007- PCM	Constituye el Comité Coordinador Permanente de la Infraestructura de Datos Espaciales del Perú (CCIDEP)	2 de noviembre de 2007
Z	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital	001-2019-PCM-SEGDI	Aprueba la Directiva 001-2019-PCM-SEGDI, “Directiva para compartir y usar <i>Software</i> Público Peruano”	17 de abril de 2019
AA	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital	002-2019-PCM-SEGDI	Aprueba Estándares de Interoperabilidad de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE) y medidas adicionales para su despliegue	26 de julio de 2019
BB	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital	003-2019-PCM-SEGDI	Dispone la creación del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado en la Presidencia del Consejo de Ministros	5 de octubre de 2019
CC	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital	005-2018-PCM-SEGDI	Aprueba lineamientos para la formulación del Plan de Gobierno Digital	22 de diciembre de 2018
DD	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital	001-2017-PCM-SEGDI	Aprueba lineamientos para la formulación del Plan de Gobierno Digital	9 de agosto de 2017

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

### 3.4.2. Compilación instrumental<sup>99</sup>

#### A. Directiva que establece los Lineamientos para la Conversión Integral de Procedimientos Administrativos a Plataformas o Servicios Digitales

Con esta directiva se impulsa el proceso nacional de transformación digital mediante la innovación digital para el diseño de plataformas y servicios digitales centrados en las personas a fin de atender las necesidades de la ciudadanía, contribuir con la reactivación económica del país y fortalecer el desarrollo de una sociedad digital inclusiva e innovadora.

99. Este acápite, al igual que todo el capítulo, contiene un resumen parafraseado o textual de cada instrumento expuesto.

## **B. Estándares de Interoperabilidad de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)**

Este instrumento facilitó el establecimiento de los principios, modelos, especificaciones técnicas y estándares para el uso e intercambio de información a través de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado en la Administración pública en dos ámbitos:

1. Seguridad de la información.
2. Organización de la información.

## **C. Directiva para compartir y usar *Software* Público Peruano**

Esta directiva tiene como objetivo contribuir a optimizar el uso de recursos en las entidades de la Administración pública, dado que podrán adecuar un *software* preexistente en lugar de desarrollar uno nuevo, generando así ahorro y contribuyendo al despliegue del Gobierno y la transformación digital del Estado.

## **D. Lineamientos para la formulación del Plan de Gobierno Digital (PDG)**

Este dispositivo está orientado a integrar y mejorar actividades que anteriormente las entidades públicas, integrantes del Sistema Nacional de Informática, debían hacer con diferentes planes, como el Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, el Plan Estratégico de Tecnologías de Información y el Plan Operativo Informático.

## **E. Disponen la creación del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado en la Presidencia del Consejo de Ministros**

El Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado es un mecanismo para cocrear, producir, innovar, prototipar y diseñar plataformas digitales, soluciones tecnológicas y servicios digitales con las entidades públicas, así como para fomentar el desarrollo del talento digital y de una sociedad digital, con la colaboración de la academia, sector privado, sociedad civil y ciudadanos.

Cabe señalar que mediante Decreto Supremo 029-2021-PCM, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1412, que aprueba la Ley de Gobierno Digital, se establece que se debe aprobar la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, la Estrategia Nacional de Gobierno de Datos y la Estrategia Nacional de Seguridad y Confianza Digital, pero hasta la fecha no se han aprobado las mismas por parte de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM.

**Tabla 24.**

Lista de los principales instrumentos sobre Gobierno digital

	Nombre del instrumento	Norma	Fecha de publicación
A	Directiva que establece los Lineamientos para la Conversión Integral de Procedimientos Administrativos a Plataformas o Servicios Digitales	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 001-2021-PCM/SGD	15 de junio de 2021
B	Estándares de Interoperabilidad de la Plataforma de Interoperabilidad del Estado (PIDE)	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 002-2019-PCM/SEGDI	17 de julio de 2019
C	Directiva para compartir y usar <i>Software</i> Público Peruano	Resolución de Secretaría de Gobierno Digital 001-2019-PCM/SEGDI	17 de abril de 2019
D	Lineamientos para la formulación del Plan de Gobierno Digital (PDG)	Resolución de Secretaría 005-2018-PCM/SEGDI	13 de diciembre de 2018
E	Disponen la creación del Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado en la Presidencia del Consejo de Ministros	Resolución de Secretaría Digital 003-2019-PCM/SEGDI	5 de octubre de 2019

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

### 3.4.3. Compilación institucional<sup>100</sup>

#### A. Comité de Alto Nivel por un Perú Digital, Innovador y Competitivo

Es un órgano de carácter estratégico dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros que tiene como objetivo la articulación de las acciones para la consolidación del Gobierno digital, la innovación y la economía digital. Este busca impulsar el proceso nacional de transformación digital en beneficio de la población.

Se creó por Decreto Supremo 118-2018-PCM y posteriormente quedó establecido como un mecanismo de gobernanza digital mediante el Decreto Supremo 029-2021-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley de Gobierno Digital, regulando de esta forma las actividades de gobernanza y gestión de las tecnologías digitales en las entidades de la Administración pública en materia de Gobierno digital.

#### B. Secretaría de Gobierno y Transformación Digital

La Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la Presidencia del Consejo de Ministros lidera la articulación, implementación y evaluación de la Política Nacional de Transformación Digital y

100. Al igual que todo el capítulo, contiene un resumen parafraseado o textual de cada institución expuesta de acuerdo con su respectivo ROF o norma que se indica en el texto.

su estrategia, así como las políticas nacionales, planes nacionales, normas, lineamientos, proyectos y plataformas para tal fin. Además, es el ente rector del Sistema Nacional de Transformación Digital, donde articula al sector público, privado, la sociedad civil organizada, la academia y los ciudadanos en materia de Gobierno digital, confianza y transformación digital del país.

Está dividida entre la Subsecretaría de Política y Regulación Digital, la Subsecretaría de Tecnologías y Seguridad Digital y la Subsecretaría de Servicios e Innovación Digital.

Un elemento especial que desarrollar, como parte de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, es el Equipo de Respuesta ante Incidentes de Seguridad Digital Nacional. Este equipo está encargado de liderar los esfuerzos para resolver, anticipar y enfrentar los ciberdesafíos y coordinar la respuesta ante los ciberataques.

También es conocido con el nombre de PECERT y su objetivo principal es proveer al país de seguridad en el entorno digital.

### C. Centro Nacional de Seguridad Digital

El Centro Nacional de Seguridad Digital gestiona, dirige, articula y supervisa la operación, educación, promoción, colaboración y cooperación de la seguridad digital a nivel nacional como componente integrante de la seguridad nacional, a fin de fortalecer la confianza digital.

#### Tabla 25.

Listado de las principales instituciones relacionadas con el Gobierno digital

Nombre de la entidad u órgano	Norma	Fecha de publicación
A <b>Comité de Alto Nivel por un Perú Digital, Innovador y Competitivo</b>	Declara de interés nacional el desarrollo del Gobierno digital, la innovación y la economía digital con enfoque territorial aprobado por Decreto Supremo 118-2018-PCM	30 de noviembre de 2018
B <b>Secretaría de Gobierno y Transformación Digital</b>	Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros aprobado por Resolución Ministerial 156-2021-PCM	17 de julio de 2021
C <b>Centro Nacional de Seguridad Digital</b>	Decreto de urgencia que aprueba el Marco de Confianza Digital y dispone medidas para su fortalecimiento, Decreto de Urgencia 007-2020	9 de enero de 2020

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

## 3.5. INNOVACIÓN PÚBLICA

### 3.5.1. Compilación normativa

#### A. Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora, Lineamientos 001-2021-SGP aprobados mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública 009-2021-PCM/SGP<sup>101</sup>

Las Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora, plasmadas en los Lineamientos 001-2021-SGP, tienen como finalidad promover la innovación en sus tres dimensiones: cultura, incentivos y ecosistema desde la Administración pública.

Según el documento de gestión, este también tiene como objetivo contribuir a crear un Estado eficiente y cercano a los peruanos, el cual es el centro de esfuerzos.

#### Tabla 26.

Listado de las principales normas sobre innovación pública

Resoluciones	Número	Nombre de la ley	Fecha de publicación	
A	Resolución de Secretaría de Gestión Pública	009-2021-PCM/SGP	Aprueba los Lineamientos 001-2021-SGP, que establecen las Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora	23 de junio de 2021

Fuente: Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ). Elaboración propia.

### 3.5.2. Compilación instrumental

En la actualidad no existe un desarrollo exhaustivo en materia de innovación pública, en ese sentido hemos tomado en cuenta la única norma que contiene:

#### A. Lineamientos que establecen Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora. Lineamientos 001-2021-SGP, aprobados mediante Resolución de Secretaría de Gestión Pública 009-2021-PCM/SGP<sup>102</sup>

La innovación pública se define como un proceso inclusivo e iterativo para definir problemas públicos, cocrear, prototipar e implementar soluciones viables que modernicen el Estado y agreguen

101. Para mayor información, verificar: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1967940/RSGP%20N%20002-2021-PCM-SGP.pdf.pdf>

102. Este apartado contiene un resumen parafraseado de la Resolución de la Secretaría de Gestión Pública 009-2021-PCM/SGP, que aprueba los Lineamientos 001-2021-SGP, que establecen las Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora. Para mayor detalle ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1967941/Anexo%20RSGP%20orientaciones%20correcciones%20%281%29.pdf.pdf>

valor a las personas. Asimismo, el documento caracteriza una solución innovadora según tres aspectos que se podrán identificar en dicha solución:

- Puede ser nueva o ser un cambio significativo para la organización, proceso, etc.
- Crean uno o más tipos de valor público: calidad, involucramiento de las personas, etc.
- Es nueva para el lugar de trabajo, aun cuando está inspirada en otras.

Además de ello, identifica los factores que impulsan la innovación en el sector público desde fuera del Estado y desde el interior del Estado. Respecto al factor que impulsa por fuera del Estado, este se refiere al interés de las personas, la sociedad civil y el sector privado por recibir mejores servicios. Respecto al factor del interior del Estado, existen dos distinciones: 1) de arriba hacia abajo (*top-down*), donde las metas y objetivos políticos de las autoridades demandan de innovación, y 2) de abajo hacia arriba (*bottom-up*), donde la iniciativa de los trabajadores de primera línea es resultado de la cultura de innovación de la organización.

Los lineamientos señalan que existen tres dimensiones u orientaciones para promover una gestión pública innovadora: 1) cultura, 2) incentivos y 3) ecosistema.

En primer lugar, sobre la cultura orientada a la innovación podemos señalar que está relacionada con la apertura de nuevas ideas, creatividad, mentalidad emprendedora y toma de riesgos. Y, particularmente, la intención de ser innovador y la creación de un clima propicio. En esta dimensión existen retos que impiden o retrasan su impulso, entre ellos: la sobrerregulación, el temor a tomar riesgos, el trabajo en silos, la mirada cortoplacista y la planificación lineal.

En segundo lugar, en cuanto a los incentivos a la innovación, el documento expone que son el conjunto de recompensas y sanciones que motivan a las personas a cambiar su comportamiento. A modo de ejemplo podemos mencionar los siguientes: recompensas financieras, asignación de un tiempo específico para investigar, etc.

Los lineamientos desarrollan los tipos de incentivos que se pueden ofrecer para fomentar la innovación: el reconocimiento, la compensación, el valor monetario, el crecimiento profesional, los bienes y el ocio, así como los incentivos tributarios. Esta dimensión también cuenta con retos para que se generen incentivos a la innovación, entre ellos: cuellos de botella por reglas tradicionales, la función de innovar no existe, la evaluación sesgada de la innovación, la ausencia de espacios y tiempo para innovar.

En tercer lugar, respecto al ecosistema de innovación, el documento lo define como una comunidad dinámica basada en la colaboración, la confianza y la creación conjunta de valor. Ante la escasez de recursos en el Estado, los ecosistemas son clave para fomentar la creación de soluciones innovadoras.

En el ecosistema de innovación actúan distintos actores, entre ellos: las universidades, las empresas, las entidades públicas, el emprendimiento, las organizaciones de soporte, los laboratorios y los centros de investigación.

Al igual que en las dos dimensiones anteriores, en el ecosistema de innovación también existen retos que los lineamientos han identificado: la ausencia de espacios para compartir y aprender entre colegas de otras áreas, la falta de objetivos misionales, el no saber canalizar a tiempo las quejas y necesidades de los ciudadanos y el enfoque reactivo hacia los problemas.

### **B. Guía de buenas prácticas de la innovación pública<sup>103</sup>**

Esta guía se ha construido a partir de la reflexión de una selección de casos ganadores entre 2015 y 2019 del Premio a las Buenas Prácticas en Gestión Pública organizado por Ciudadanos al Día (CAD). Detalla el procedimiento para innovar en la gestión pública, identificar el problema, conceptualizar y experimentar, implementar la solución y, por último, la evaluación y aprendizajes del proceso.

Finalmente, cita algunos ejemplos innovadores en la gestión pública peruana como: la mesa de partes móvil y la gaceta electrónica de propiedad industrial.

### **3.5.3. Compilación institucional<sup>104</sup>**

#### **A. Presidencia del Consejo de Ministros: Secretaría de Gestión Pública**

Órgano de línea con autoridad técnica normativa a nivel nacional en materias de estructura, organización y funcionamiento del Estado, gestión por procesos, evaluación de riesgos de gestión, simplificación administrativa, calidad regulatoria, calidad de la prestación de bienes y servicios, innovación, Gobierno abierto, gestión del conocimiento, gestión de reclamos y servicios integrados y las intervenciones orientadas a que las entidades públicas mejoren su productividad y gestión interna.

Es el órgano que ejerce la rectoría del Sistema de Modernización de la Gestión Pública y es responsable de apoyar a la Alta Dirección en la coordinación y dirección del proceso de modernización de la gestión de la Administración pública y del Estado. Tiene tres unidades orgánicas de la Secretaría de Gestión Pública: 1) Subsecretaría de Administración Pública, 2) simplificación y análisis regulatorio y 3) calidad de servicios.

103. Este acápite presenta un resumen de la *Guía de buenas prácticas de la innovación pública*. Para mayor detalle, ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1793177/GUIA%20DE%20BUENAS%20PRACTICAS%20-%20INNOVACION.pdf.pdf>

104. Este apartado cita de forma parafraseada lo señalado en el ROF de la PCM.

# CAPÍTULO IV.

## DIAGNÓSTICO DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

Como premisa inicial, debemos tener en cuenta que el proceso de modernización de la gestión pública es un proceso en mejora constante y cuyo ámbito de aplicación es muy amplio, tanto en conceptos o elementos que implementar como en el número de actores que participan de este.

En ese sentido, al evaluar cómo ha evolucionado el proceso de modernización de la gestión pública del Perú, encontramos un acierto en el desarrollo de la construcción de un sistema robusto, capaz de entender o tratar de abarcar todas las aristas que la gestión pública comprende en la actualidad; sin embargo, su ejecución e implementación demuestra diversos niveles de aplicabilidad no uniformizados, lo que ha generado compartimentajes inconexos unos de otros, desconfigurando la visión de un sistema que alcance resultados que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos. Este diagnóstico se confirma con la opinión experta de más de sesenta profesionales destacados que han participado en la formulación e implementación de políticas públicas y en procesos de mejora de la gestión pública<sup>105</sup>.

Así se pone en evidencia, por ejemplo, en los resultados de nuestra encuesta (ver anexo 7), realizada para la presente investigación a más de sesenta profesionales de nivel de tomadores de decisiones, como jefes de entidad o cargos directivos y expertos consultores, que ante la pregunta sobre “¿Cuál es la percepción que usted tiene sobre la implementación del proceso de modernización de la gestión pública en el Estado?”, casi el 60% lo considera regular.

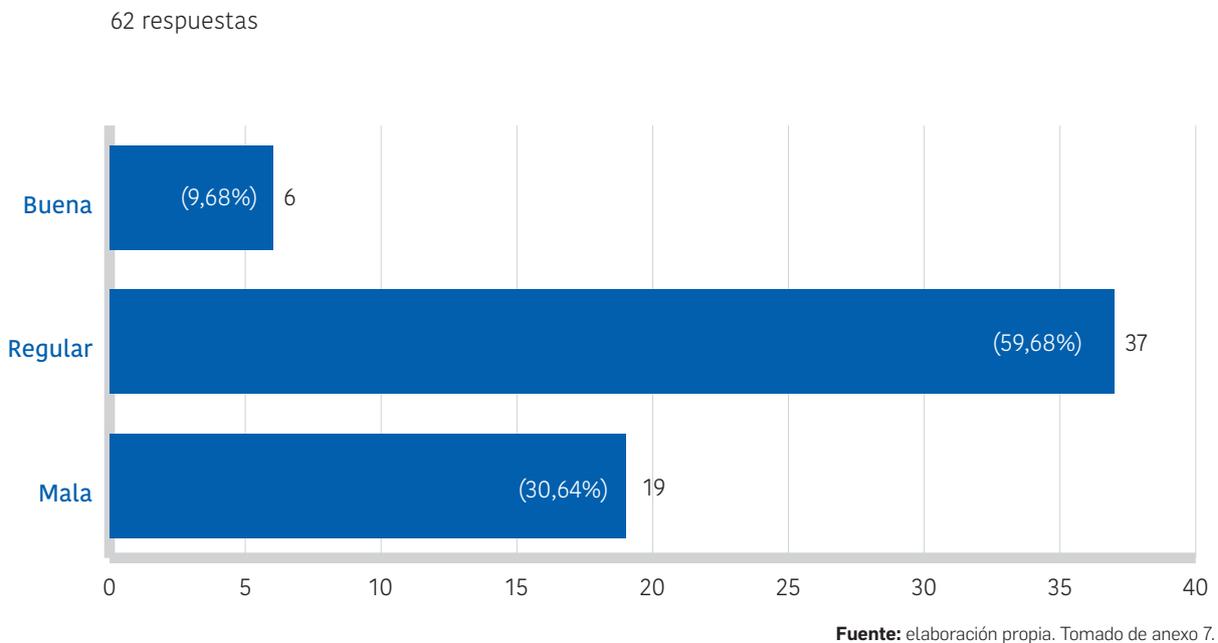
Los resultados se muestran con detalle a continuación:

---

105. Aproximadamente el 45% de los encuestados se han desempeñado como funcionarios de Alta Dirección y/o asesores de la misma. Cabe mencionar que la gran mayoría ha participado en procesos de mejora a través de la modernización del Estado. Para más detalle, ver anexo 7.

**Figura 8.**

¿Cuál es la percepción que usted tiene sobre la implementación del proceso de modernización de la gestión pública en el Estado?



Al verificarse el porqué de la respuesta dada, podemos observar que los encuestados señalan que algunos elementos que sustentan su respuesta son: falta de respaldo y decisión política, avance lento, no se cuenta con objetivos claros y no se cuenta con evidencias de su impacto o beneficio, entre otros. Para mayor detalle, la totalidad de la encuesta se encuentra en el anexo 7.

Esto se observa también al ver el desarrollo normativo, instrumental e institucional que ha sido prolífico, pero al mismo tiempo desordenado e incompleto en su ejecución, como hemos puesto de manifiesto en el capítulo III de la presente investigación.

Además, se incorporan elementos al sistema que no están siendo realmente adaptados al proceso de modernización. Así, no se concluye la implementación de los elementos preexistentes y ya se incorporan nuevos, de forma desordenada y con poca difusión. A ello se suma que los funcionarios o servidores públicos tienen poco entendimiento de estos elementos y en muchos casos ni siquiera están capacitados para implementarlos.

En ese orden de ideas, respecto del proceso de modernización se aprecia que en el año 2002 se trabajó en una concepción de modernización del propio Estado amplia y no de la gestión pública *per se*. Esto se evidencia en la LMMGP de 2002, luego en la LOPE aparece el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (2007), y es en el año 2018 cuando se modifica la LMMGP, incorporando lo referente al sistema administrativo mencionado.

Respecto del sistema, una manera de graficar las inconsistencias que tiene el mismo, y su nivel de improvisación, es que desde el año 2002 se declaró el Estado en proceso de modernización, en el año 2008 se creó el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública, en 2013 se aprobó por fin su Política Nacional de Modernización y en 2018 se reglamentó el funcionamiento del propio sistema.

En el estudio de Ugarte, Rivero y Bautista (2020), si bien se aborda lo relativo a las reformas administrativas, entre ellas la de modernización y varios de sus pilares, ejes y medios, consideramos que resulta aplicable lo referente a las características de las entidades que implementan las reformas, así como las limitaciones y características de los actores políticos y la ciudadanía, que detallamos a continuación:

**Tabla 27.**

Sistematización de las categorías y los factores encontrados en las cuatro reformas de la Administración pública

Ente rector	Implementador	Actores políticos y ciudadanía	Condiciones de mercado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Penalización a los errores con escasos incentivos a las buenas prácticas</li> <li>• Complejidad de instrumentos</li> <li>• Normas no consideran la diversidad organizacional</li> <li>• Escaso vínculo con la realidad</li> <li>• Evaluación basada en las normas y no en los resultados</li> <li>• Poca flexibilidad de la norma</li> <li>• Muchas autoridades como punto de control</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alta rotación de funcionarios</li> <li>• Débil capacidad técnica</li> <li>• Escasa agilidad de coordinación</li> <li>• Dificultad para medir las necesidades de la entidad</li> <li>• Divergencia de enfoque entre los altos mandos y la primera línea</li> <li>• Limitada gestión de conocimiento</li> <li>• Dificultad para generar y sostener información de calidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Accountability</i> agobiante y basada en el cumplimiento de las formalidades</li> <li>• Escasos incentivos para adoptar la reforma voluntariamente</li> <li>• Reducida participación de consultores y ciudadanos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado reducido en las regiones</li> <li>• Mercado poco atractivo</li> <li>• Alto nivel de informalidad</li> </ul>

**Fuente:** gráfico 3. Ugarte, Rivero y Bautista (2020). Sistematización de las categorías y los factores encontrados en las cuatro reformas de la Administración pública, pág. 13.

Así, el mismo estudio nos indica que las reformas no tienen suficiente tiempo para madurar, y en un contexto de alta rotación, gana el sentido del proceso antes que el resultado, pues nadie exige los resultados finales. El desequilibrio basado en la microrregulación ralentiza la gestión, haciendo que las entidades no logren transformar estas reformas en actos concretos orientados a resultados y el sistema de control incentiva que sea más importante el medio que el fin. Y no se mantiene ni circula el conocimiento para aprender a gestionar (Ugarte, Rivero y Bautista, 2021).

Además de lo antes mencionado, tiene incidencia directa sobre diversos aspectos del proceso de modernización de la gestión pública, los cuales forman parte del presente diagnóstico.

## 4.1. DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN EN SÍ MISMO

### 4.1.1. Coexistencias de modelos de Administración pública

La Administración pública en el Perú presentó, como característica principal, estar regulada por un amplio marco de normas orientadas al control de las competencias y funciones de las organizaciones públicas, presentando una construcción desarticulada y desconectada entre los elementos del propio Estado. Tal nivel de desconexión nos permitía entender que hemos contado con una administración hiperregulada para desplegar su funcionamiento, donde no se prestaba atención a las necesidades sociales, sino que se enfocaba en construir espacios rígidos con burocracias que luchaban por preservar sus cuotas de poder.

Este contraproducente sistema al final tuvo que ir dando paso a nuevas perspectivas dado que:

A medida que el Estado crecía y asumía nuevas responsabilidades en su proceso de desarrollo, ese modelo administrativo comenzó a transformarse en un serio obstáculo, debido a las rigideces que planteaba su funcionamiento y a la concepción "hacia adentro" que tenían sus procesos de reforma administrativa. En estos procesos se enfatizaba el mejoramiento *per se* de la eficiencia de la gestión pública, sin una adecuada consideración de su eficacia en términos de que su operatividad se orientara a satisfacer las demandas de la población (Máttar y Perrotti, 2014, pág. 114).

En este recorrido no podemos olvidar que, desde el último cuarto de siglo, la Administración pública ha dado un importante giro en su desenvolvimiento, transformando su visión netamente enfocada en la administración hacia una más activa e importante como es el gerenciamiento y sus diversas expresiones de lo que hoy conocemos como la nueva gestión pública, transitando luego hacia la gobernanza para facilitar entornos de articulación interinstitucional multinivel más dinámicos, transparentes y confiables entre los actores públicos y privados, creando espacios de valor público que fortalecen la institucionalidad y legitimidad de las decisiones de Gobierno.

Es justamente el modelo weberiano, del que ya hemos comentado, el que nos permite observar esa visión original dedicada netamente a la administración, la cual se desarrollaba, principalmente, con los funcionarios tras sus escritorios decidiendo alejados de la realidad social. A este estilo de gestión lo conocemos como el modelo burocrático de gestión, el cual se centró en la desconcentración de tareas y actividades de manera jerarquizada, y es que el modelo burocrático construía un marco administrativo basado en niveles y jerarquías que iban organizando las competencias y funciones

de los funcionarios y servidores públicos, estableciendo sus formas de intervención conforme a un marco normativo rígido que los regulaba.

En la actualidad este modelo subsiste junto con el modelo gerencialista (especialmente el NGP) y el de gobernanza; es más, el modelo primigenio clientelar también se pone de manifiesto en diversos espacios de la Administración pública peruana.

Esta coexistencia es una tendencia presente en todas las Administraciones, pues ningún país ha adoptado e implementado reformas administrativas siguiendo un único modelo, puesto que ninguno de ellos abarca simultáneamente todos los aspectos que corresponden a un Estado moderno (Ugarte, Rivero y Bautista, 2021). A ello se suma que es imposible eliminar o transformar un modelo en su totalidad —cualquiera que fuere— por un modelo nuevo, así sea este impuesto. Esto es debido a que siempre existe un periodo de transición y adaptabilidad que genera la semipermanencia de la cultura organizacional, acciones, conductas y formas de trabajo.

Resulta importante tener en cuenta cómo cada modelo y sus diversas combinaciones impactan en la gestión pública, por un lado, porque estos existen dentro del propio sistema y, por otro lado, porque el objetivo del proceso es modernizar aquella gestión en proceso de cambio constante.

Esta permanente transición de los modelos en la Administración pública, que para algunos autores estamos pasando del modelo burocrático tradicional al de gerencia pública moderna, origina una serie de exigencias para los servidores o funcionarios públicos, quienes tienen que prepararse para asumir los retos que esto conlleva y afianzar el uso de las TIC, en tanto hay una demanda social que satisfacer.

Así, por ejemplo, existe una ley que señala que no se debe solicitar copia del DNI a los ciudadanos que van a realizar un trámite en la Administración pública; sin embargo, a los servidores o funcionarios públicos se les hace muy complicado aceptarlo y dejar de solicitar la mencionada copia (ESAN Graduate School of Business, 2017).

En términos generales, la coexistencia de varios modelos genera una serie de impactos, algunos de los cuales los mencionaremos a lo largo del presente diagnóstico.

#### **4.1.2. Superposición de componentes y modelos en permanente implementación**

Como se ha apreciado a lo largo de los capítulos precedentes, el proceso de modernización de la gestión pública cuenta con una amplia gama de pilares, ejes y medios que interactúan en el sistema.

Así, por ejemplo, no se terminó de difundir e implementar el pilar de gestión por procesos y se incorporó un medio para el Sistema Administrativo de Modernización, como el de calidad regulatoria, que tiene también su propia complejidad.

### **4.1.3. Débil continuidad del enfoque de una gestión**

Esta situación se refleja como parte de la cultura política del país, donde no solo con las transiciones de gobierno por las elecciones generales se piden cambios, sino que se traduce hasta en el nivel de la gestión de las unidades de una entidad pública, en la que el cambio de jefe de una unidad (sea de un órgano de apoyo o de línea) significa, en la mayoría de los casos, que el nuevo jefe quiere "imponer" su propio enfoque de trabajo, sin ni siquiera observar que los hechos y medidas adoptadas por la gestión pasada se sustentaron o no en los procesos de planificación, y es más, si es que las medidas del antecesor dieron resultados o no.

Esto pone en evidencia la grave desarticulación que existe con el sistema de planificación y que limita no solo los avances en materia de gestión pública en general, es decir, si se logró de forma eficiente y eficaz llevar resultados a los ciudadanos respecto de sus necesidades y demandas sociales, sino de las políticas de modernización que buscan, por ejemplo, mejorar los procesos, pero ¿cómo mejoramos si no sabemos si los procesos propuestos lograron los resultados esperados?

No cabe duda de que un sistema que ha evolucionado especialmente es el de presupuesto, en tanto se conocen las reglas para su asignación y se fiscalizan sus niveles de ejecución, pero no de eficacia; en ese sentido un titular de entidad tiene como real limitante las competencias institucionales y el presupuesto asignado. De ahí que la LOPE, por ejemplo, tenga un gran significado en el proceso de modernización.

### **4.1.4. Se complejiza por su magnitud o amplitud del campo de acción**

A lo largo de estos años el desarrollo del proceso de modernización de la gestión pública ha evolucionado hacia diferentes vertientes, en algunos casos se han simplificado las acciones administrativas y se han eliminado las barreras burocráticas, pero en otros momentos se han incrementado de manera sustancial e innecesaria procedimientos, mecanismos y demás que han complejizado la actuación del propio Estado.

Esto, en lugar de ayudar a su avance y modernización, ha convertido la gestión pública en un sistema mucho más denso, enrevesado, poco práctico y de difícil implementación. Tal situación se pone de manifiesto sobre todo a nivel de los Gobiernos subnacionales, donde el ejercicio técnico de los mecanismos de gestión pública está bastante rezagado.

#### **4.1.5. Volatilidad, incertidumbre y lentitud que debilita al proceso de modernización**

El constante cambio e implementación de nuevas técnicas y medidas de gestión, que muchas veces reemplazan a mecanismos anteriores que no se han terminado de implementar, ha generado una percepción de alta volatilidad que reduce la credibilidad en los procedimientos, técnicas y demás medidas que se intentan impulsar en la materia.

Este punto resulta importante, porque la pérdida de confianza de los actores, respecto a la seguridad y predictibilidad que debe tener todo sistema administrativo en el ejercicio de su rol, hace que las medidas sean desacatadas por parte de quienes tienen la responsabilidad de llevarlas a cabo y de cumplirlas.

La consecuencia de esta volatilidad es el surgimiento de un alto nivel de incertidumbre respecto a las medidas que se adoptan, su nivel de cumplimiento y la certeza de que se alcanzarán los objetivos deseados.

Este tipo de deficiente nivel de construcción del sistema ha generado que la evolución de la gestión pública en el Perú, en lugar de evolucionar de manera dinámica a lo largo de los últimos veinte años, se haya producido de manera lenta, inconsistente y ambivalente.

El surgimiento de medidas improvisadas, o que no responden a visiones a largo plazo, ha producido la burocratización de los procedimientos bajo una mal llamada visión o enfoque técnico de la gestión.

#### **4.1.6. Limitados mecanismos para asimilar los cambios y transformaciones**

Otro factor que considerar es que, a lo largo de estos veinte años, no se han generado mecanismos adecuados para que pueda existir un proceso de adaptabilidad a los cambios en el aparato gubernamental más allá de la alta volatilidad e incertidumbre existente respecto al propio proceso de modernización, producto de la improvisación o del establecimiento de múltiples medidas que han ido implementando los diversos tomadores de decisiones; quienes además han rotado de forma recurrente en estos espacios y tampoco se han generado visiones sostenidas a largo plazo que se respeten ni criterios de adaptabilidad que permitan mantener los procesos en marcha de forma continua y sin cambios drásticos, ni medios para perder el temor al cambio por parte de los actores que participan del proceso de modernización de la gestión pública.

Esto se entiende porque durante el periodo antes mencionado, la mayoría de los procesos de cambio demandan la reestructuración integral de los principios y procedimientos con los que se trabaja, nos hemos acostumbrado mal *al borrón y cuenta nueva*.

#### 4.1.7. Necesaria articulación entre los sistemas administrativos

La coordinación entre los once sistemas administrativos constituye un reto sustancial para la estructura y funcionamiento del Estado peruano, pues son los sistemas de soporte para lograr que se obtengan resultados de calidad que impacten en la vida de los ciudadanos, satisfaciendo sus necesidades y demandas. Conforme señala la LOPE, se encargan de regular la utilización de los recursos en las entidades de la Administración pública, promoviendo la eficacia y la eficiencia en su uso.

El sistema de recursos humanos, de abastecimiento (compras, logística, etc.), presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad, inversión pública, planeamiento estratégico, defensa judicial y control interactúan en diversos aspectos y niveles con el Sistema de Modernización del Estado, el cual, desde su creación en el año 2007, con la LOPE se desarrolla con mayor precisión, hacia el año 2018, como veremos más adelante.

Así, el Sistema de Modernización del Estado también impacta en ellos, y cada uno en el de modernización. La Política de Modernización debe contar con respaldo, por ejemplo, en el Sistema de Planeamiento Estratégico y Presupuestario, pues es evidente que al ser un proceso constante debe buscar su aplicación en las diversas instancias y procedimientos de las instituciones (a través de sus planes estratégicos u operativos) y que para lograrlo se requiere de la asignación de recursos públicos.

#### 4.1.8. Desconexión con la generación de valor público

Bajo estas consideraciones, observamos que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública no se adecúa a las necesidades y demandas ciudadanas reales, ni cumple adecuadamente con los estándares burocráticos que realmente el país necesita, pudiéndose entender que este se encuentra desconectado de lo que la ciudadanía demanda.

Hoy en día, producto de la pandemia, se han ralentizado las atenciones públicas a los ciudadanos, a pesar de que se han implementado plataformas electrónicas para la gestión de algunos trámites, los que demandan la entrega de servicios directos, como, por ejemplo, obtener un DNI, sacar una partida de nacimiento, revalidar un pasaporte o un breveté. Se ha convertido en un proceso que puede tardar muchos más meses que antes, ya que el establecimiento de citas por vía electrónica ha colapsado y se entregan citas con un plazo de 2 a 4 meses.

Sin embargo, también debemos señalar que la Administración pública, a causa de la pandemia del COVID-19, tuvo que adaptarse rápidamente con las herramientas que existían en ese momento, pues las entidades públicas no se podían detener en tanto las demandas sociales seguían presentándose, no solo, claro está, en temas de salud, sino en general el aparato estatal no se podía detener.

En ese sentido, se instalaron plataformas para realizar pagos *online* en las Administraciones del Gobierno nacional y subnacional, situación que la agencia recaudadora de impuesto (SUNAT), por ejemplo, ya tenía implementado; pero esto se masificó en otras instituciones del Estado con las mesas de partes virtuales, los canales de atención, la utilización de plataformas como Zoom, el teletrabajo, la enseñanza en las diversas instituciones educativas, las citas médicas *online*, los sistemas de verificación de la identidad, las firmas digitales, etc. Cabe mencionar que el sector privado ya tenía bastante más avance que el sector público, pero la pandemia los obligó también a ampliar el uso de las TIC.

No obstante, como hemos señalado a lo largo de la investigación, el Gobierno digital amplió su cobertura, pero ello no significó necesariamente una mejora en la prestación de los servicios y demandas sociales o que el trabajo en las entidades públicas se haya vuelto más eficiente —cabría preguntarnos cuántos funcionarios simplemente no se adaptaron o no pudieron hacerlo al entorno virtual y a pesar de no trabajar siguieron percibiendo un sueldo—; aunque también es cierto que en el Perú el acceso a Internet y a los equipos informáticos o celulares de alta tecnología no están disponibles para la gran mayoría y, claro está, tampoco para todos los servidores o funcionarios públicos, ni la calidad de Internet es igual en todas las regiones del país, lo cual ha impactado e impacta aún a las Administraciones públicas y a los ciudadanos.

Un factor que no se puede dejar de mencionar en nuestra realidad es el analfabetismo digital tanto de los ciudadanos como de los servidores o funcionarios públicos, lo cual también afecta a la gestión pública en sí y al avance en aspectos como la modernización o innovación pública.

Ahora bien, también observamos que no se han agilizado los procedimientos para facilitar la intervención del Estado, por ejemplo, en el cierre de brechas de infraestructura. En este extremo la Ley de Contrataciones del Estado sigue siendo un mecanismo engorroso y denso, infectado también de corrupción y falta de transparencia.

Los mecanismos como las asociaciones público-privadas (APP) u obras por impuesto no han tenido el impacto esperado. Así podemos mencionar, a modo de ejemplo, el bajo acceso a la infraestructura, particularmente a nivel rural. En ese sentido, 3,2 millones de personas no cuentan con servicios de agua, de ellos la mitad vive en zonas rurales, y 7,3 millones de personas no tienen servicio de alcantarillado o disposiciones de excretas (Bonifaz, Urrunaga, Aguirre y Quequezana, 2020).

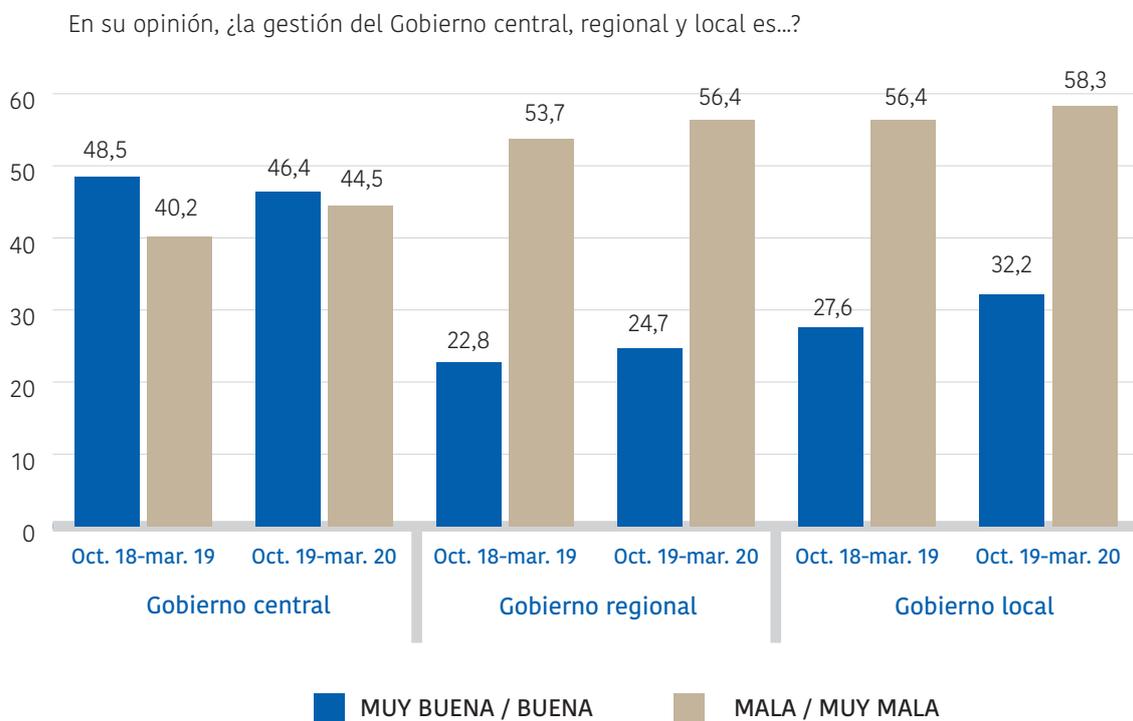
Así, estamos hablando de una inversión de trescientos sesenta y tres mil millones de soles para el cierre de la brecha de infraestructura básica a largo plazo, según señala el Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad (PNIC).

Por otro lado, conforme al INEI (2020) en su informe técnico *Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones*, cuando se pregunta sobre la gestión del Gobierno central, Gobierno regional y Gobierno local, se señala que la gestión íntimamente relacionada con

la capacidad y la eficacia de la dirección del gobierno y su acción en la Administración pública tiene muy baja valoración de la población en todas las instancias de gobierno. En el periodo comprendido entre octubre de 2019 y marzo de 2020, el 44,5% opina que la gestión del Gobierno central es mala o muy mala; el 56,4% califica de mala o muy mala la gestión del Gobierno regional; y un 58,3% en el mismo sentido por el Gobierno local. Conforme se aprecia en el siguiente gráfico:

**Figura 9.**

Perú: gestión del Gobierno central, regional y local. Semestres: octubre 2018-marzo 2019 y octubre 2019-marzo 2020 (porcentaje)



Fuente: INEI (2020, pág. 11).

Además de lo señalado por Ugarte, Rivero y Bautista (2020) respecto de las reformas integrales, nosotros incluimos también las de modernización de la gestión pública. El Estado no ha logrado establecer un hilo conductor entre las mencionadas reformas que permita afrontar la débil capacidad de gestión. Así, nos refiere que, para comparar a toda la Administración pública, se cuenta solo con el indicador de ejecución del gasto, el cual resulta insuficiente para poder determinar realmente si se genera valor público, conocer el desempeño de las entidades, ejercer una adecuada rendición de cuentas política o un control social idóneo.

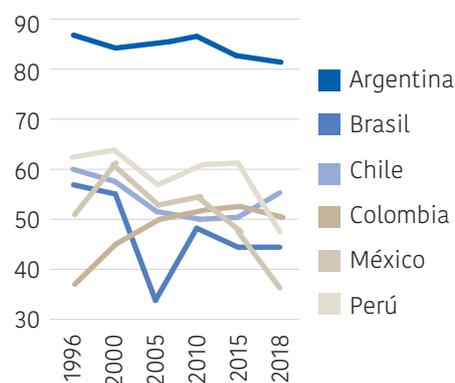
De igual forma, Ugarte, Rivero y Bautista (2020) señalan que aun cuando el Estado peruano ha impulsado una serie de reformas administrativas, al parecer no han logrado los resultados esperados en cuanto a la efectividad del Gobierno o la calidad de la burocracia en el Perú, habiendo logrado resultados marginales con relación a estos.

Se pone en evidencia que el Estado ha descendido en efectividad con respecto a los años noventa, pese a que el gasto público se ha incrementado progresivamente, como se evidencia en la tabla siguiente (Ugarte, Rivero y Bautista, 2020, pág. 12):

**Figura 10.**

Índice de efectividad de gobierno entre 1996-2018 de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú

Indicador país/año	Presupuesto en miles de millones de dólares					
	1996	2000	2005	2010	2015	2018
Argentina	34,02	39,18	24,13	64,24	107,64	83,59
Brasil	167,97	123,01	168,43	420,06	365,42	378,70
Chile	8,58	9,41	13,01	26,46	31,69	43,28
Colombia	17,48	16,45	20,32	51,38	43,47	51,38
México	33,37	67,36	92,33	124,52	144,34	142,40
Perú	5,72	5,93	8,70	15,53	24,61	29,11

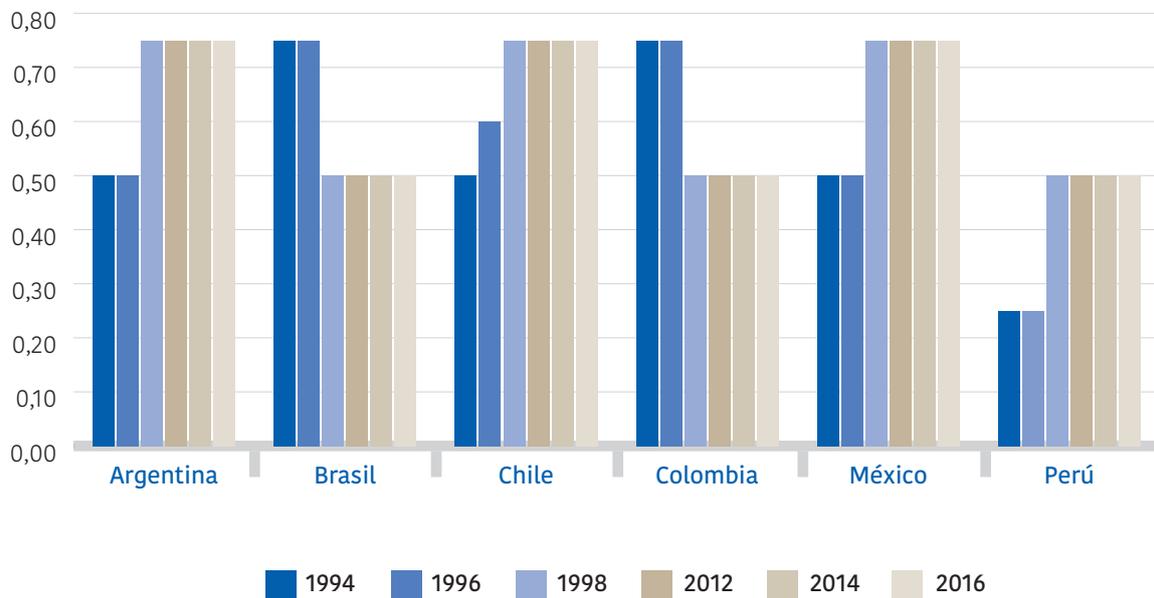


Fuente: Ugarte, Rivero y Bautista (2020, pág. 12).

Respecto a la calidad de la burocracia, Ugarte, Rivero y Bautista señalan que [...] también se observa que la calidad de la burocracia no presenta variaciones desde el año 1998, estando aún en el promedio de los países de América Latina pese a que la economía del Perú se situó entre las más fuertes de la región (2020, pág. 12). Conforme se observa en la figura siguiente:

**Figura 11.**

Índice de calidad burocrática entre 1994-2016 de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú



Fuente: Ugarte, Rivero y Bautista (2020, pág. 12).

Conforme hemos señalado líneas arriba, un elemento que nos sirve como un indicador de referencia es el nivel de ejecución alcanzado por parte de las instituciones públicas, aunque, claro está, no es suficiente por sí mismo, pues no se mide la calidad de la ejecución. Así, el Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal del Congreso de la República del Perú (2021), en su informe sobre *Ejecución del presupuesto público: periodo comparativo 2020 vs. 2019*, nos muestra los avances de ejecución alcanzado a nivel de Gobierno nacional (89,2%), de los Gobiernos regionales (89,5%) y de los Gobiernos locales (65,0%), como se evidencia en la siguiente tabla:

**Tabla 28.**Ejecución total del presupuesto público por niveles de gobierno (periodo comparativo 2020 *versus* 2019)

Incluye: actividades y proyectos

Millones de soles

Total	2020						2019					
	PIA	PIM	Ejecución	Avance %	Variación (PIM) - (PIA)	Partic. % PIM	PIA	PIM	Ejecución	Avance %	Variación (PIM) - (PIA)	Partic. % PIM
Nivel de gobierno	(1)	(2)	(3)				(1)	(2)	(3)			
E: Gobierno nacional	124,582.1	133,202.0	118,856.1	89.2	8,619.8	61.3	118,227.6	113,392.1	102,945	90.8	-4,835.5	60.1
R: Gobiernos regionales	31,906.7	41,588.1	37,235.5	89.5	9,681.4	19.1	29,915.9	39,537.9	33,722.7	85.3	9,622.0	21.0
M: Gobiernos locales	20,879.1	42,572.4	27,678.9	65.0	21,693.3	19.6	19,930.9	35,641.6	24,739.0	69.4	15,710.7	18.9

Total	Variación 2020 vs. 2019			Indicador de eficacia	
	PIA	PIM	Ejecución	IEG (PIM) 2020	IEG (PIM) 2019
Nivel de gobierno	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)=(3)/(2)
E: Gobierno nacional	6,354.5	19,809.8	15,910.6	0.9	0.9
R: Gobiernos regionales	1,990.8	2,050.1	3,512.8	0.9	0.9
M: Gobiernos locales	948.2	6,930.8	2,939.9	0.7	0.7

Fuente: Congreso de la República. Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal (2021, pág. 7).

En la siguiente tabla vemos el avance de la ejecución por función. Así, por ejemplo, en el caso del saneamiento, en el año 2020 fue de poco más del 60%, en un país en donde como hemos visto en los párrafos precedentes, el agua y el desagüe son servicios básicos cuya brecha es necesaria cerrar.

**Tabla 29.****Ejecución total del presupuesto público por función (periodo comparativo 2020 versus 2019)**

Incluye: actividades y proyectos

Millones de soles

Función	2020						2019					
	PIA	PIM	Ejecución	Avance %	Variación (PIM) - (PIA)	Partic. % PIM	PIA	PIM	Ejecución	Avance %	Variación (PIM) - (PIA)	Partic. % PIM
Total	177,367.9	217,362.5	183,770.5	84.5	39,994.7	100.0	168,074.4	188,571.6	161,407.2	85.6	20,497.2	100.0
	(1)	(2)	(3)				(1)	(2)	(3)			
01: Legislativa	614.5	609.6	438.1	71.9	-5.0	0.3	672.8	673.2	488.9	72.6	0.5	0.4
02: Relaciones exteriores	750.4	797.7	752.0	94.3	47.3	0.4	740.4	782.2	757.0	96.8	41.8	0.4
03: Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	26,192.6	21,002.6	15,253.3	72.6	-5,190.0	9.7	22,377.0	18,129.6	14,608.9	80.6	-4,247.4	9.6
04: Defensa y seguridad nacional	5,300.3	6,034.6	5,844.7	96.9	734.4	2.8	5,267.4	5,824.7	5,507.3	94.6	557.3	3.1
05: Orden público y seguridad	11,002.5	12,963.7	11,501.5	88.7	1,961.2	6.0	9,911.2	12,111.7	11,042.0	91.2	2,200.5	6.4
06: Justicia	6,859.1	6,764.8	6,270.7	92.7	-94.3	3.1	5,872.7	6,507.0	6,126.1	94.1	634.3	3.5
07: Trabajo	518.8	9,255.0	9,028.8	97.6	8,736.2	4.3	496.5	562.4	514.8	91.5	65.9	0.3
08: Comercio	535.1	704.3	594.6	84.4	169.3	0.3	525.7	653.6	494.1	75.6	127.9	0.3
09: Turismo	501.5	1,070.9	913.4	85.3	569.4	0.5	456.2	599.6	493.2	82.3	143.5	0.3
10: Agropecuaria	5,605.4	6,743.8	4,874.6	72.3	1,138.4	3.1	5,045.5	6,538.3	4,609.8	70.5	1,492.8	3.5
11: Pesca	449.7	453.9	412.1	90.8	4.1	0.2	475.5	527.3	466.0	88.4	51.8	0.3
12: Energía	1,120.3	2,006.1	1,597.4	79.6	885.7	0.9	924.8	1,407.3	1,148.0	81.6	482.5	0.7
13: Minería	158.8	270.4	229.4	84.8	111.7	0.1	152.5	261.8	230.2	87.9	109.3	0.1
14: Industria	218.6	396.7	372.2	93.8	178.1	0.2	214.1	219.4	186.7	85.1	5.3	0.1
15: Transporte	19,074.2	23,975.0	16,280.0	67.9	4,900.9	11.0	16,563.2	21,923.6	15,634.9	71.3	5,360.4	11.6
16: Comunicaciones	1,732.2	931.5	841.5	90.3	-800.8	0.4	1,430.0	1,867.2	1,184.6	63.4	437.2	1.0
17: Ambiente	3,004.6	4,330.0	3,465.2	80.0	1,325.4	2.0	2,802.4	4,008.3	3,243.5	80.9	1,205.9	2.1
18: Saneamiento	5,675.5	6,657.6	4,037.0	60.6	982.1	3.1	5,536.4	7,514.2	4,615.2	61.4	1,977.7	4.0
19: Vivienda y desarrollo urbano	2,797.5	4,482.9	3,421.8	76.3	1,685.4	2.1	2,559.2	3,747.4	3,120.6	83.3	1,188.2	2.0
20: Salud	18,494.7	27,580.1	24,294.1	88.1	9,085.5	12.7	18,217.1	20,891.0	18,507.3	88.6	2,673.9	11.1
21: Cultura y deporte	1,314.2	2,364.4	1,628.8	68.9	1,050.2	1.1	3,160.9	4,176.1	3,446.5	82.5	1,015.3	2.2
22: Educación	31,327.9	33,194.4	28,999.9	87.4	1,866.5	15.3	30,628.0	31,803.8	28,814.1	90.6	1,175.8	16.9
23: Protección social	6,795.7	14,658.0	14,055.8	95.9	7,862.4	6.7	6,399.7	7,016.5	6,613.4	94.3	616.8	3.7
24: Previsión social	13,876.9	16,475.9	15,892.0	96.5	2,599.0	7.6	13,231.9	16,708.3	16,304.9	97.6	3,476.4	8.9
25: Deuda pública	13,447.0	13,638.6	12,771.6	93.6	191.6	6.3	14,413.5	14,117.2	13,249.1	93.9	-296.3	7.5

Incluye: actividades y proyectos

Millones de soles

Total	Variación 2020 vs. 2019			Indicador de eficacia	
	9,293.5	28,790.9	22,363.3	0.8	0.9
Nivel de Gobierno	PIA	PIM	Ejecución	IEG (PIM) 2020	IEG (PIM) 2019
	(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)=(3)/(2)
01: Legislativa	-58.2	-63.7	-50.7	0.7	0.7
02: Relaciones exteriores	10.0	15.4	-5.1	0.9	1.0
03: Planeamiento, gestión y reserva de contingencia	3,815.6	2,873.0	644.4	0.7	0.8
04: Defensa y seguridad nacional	32.8	209.9	337.4	1.0	0.9
05: Orden público y seguridad	1,091.3	852.1	459.5	0.9	0.9
06: Justicia	986.4	257.8	144.6	0.9	0.9
07: Trabajo	22.3	8,692.6	8,514.0	1.0	0.9
08: Comercio	9.4	50.8	100.5	0.8	0.8
09: Turismo	45.3	471.3	420.2	0.9	0.8
10: Agropecuaria	559.9	205.5	264.8	0.7	0.7
11: Pesca	-25.8	-73.4	-53.9	0.9	0.9
12: Energía	195.5	598.8	449.4	0.8	0.8
13: Minería	6.3	8.7	-0.7	0.8	0.9
14: Industria	4.5	177.3	185.5	0.9	0.9
15: Transporte	2,511.0	2,051.4	645.1	0.7	0.7
16: Comunicaciones	302.2	-935.7	-343.1	0.9	0.6
17: Ambiente	202.2	321.7	221.7	0.8	0.8
18: Saneamiento	139.0	-856.6	-578.2	0.6	0.6
19: Vivienda y desarrollo urbano	238.3	735.6	301.2	0.8	0.8
20: Salud	277.5	6,689.1	5,786.8	0.9	0.9
21: Cultura y deporte	1,846.6	-1,811.7	-1,817.7	0.7	0.8
22: Educación	699.9	1,390.6	185.8	0.9	0.9
23: Protección social	396.0	7,641.5	7,442.4	1.0	0.9
24: Previsión social	644.9	-232.4	-412.9	1.0	1.0
25: Deuda pública	-966.5	-478.6	-477.5	0.9	0.9

Fuente: Congreso de la República. Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal (2021, pág. 8).

Es importante señalar que la pobreza monetaria en el Perú hacia el año 2019 estaba en el 20% y que, a consecuencia de los efectos de la pandemia del COVID-19, el impacto habría originado un aumento del 10%, es decir, en 2020 los pobres en el Perú suponen un 30%.

Además, compartimos lo que señala la OCDE en su estudio *Panorama de las Administraciones públicas América Latina y el Caribe 2020*, que indica que, si bien los países de América Latina han logrado una serie de mejoras significativas en el bienestar de sus ciudadanos en las últimas dos décadas (para el caso peruano pasamos de tener niveles de pobreza que llegaban al 52% en 1990

a reducirlo al 20% en el año 2019), estos logros se encuentran en riesgo y la confianza en el Gobierno ha disminuido.

Finalmente, estas cifras exponen las debilidades y la poca legitimidad que tiene el accionar de la Administración pública y del proceso de modernización de la gestión pública, pues cuando proyecta sus intervenciones en la sociedad, los ciudadanos no perciben que estas generen valor público.

#### **4.1.9. Deficiente articulación de los actores**

Para progresar en la implementación de políticas públicas, la Administración pública requiere trabajar de forma sinérgica, lo que significa que se puedan establecer procesos especializados para el desarrollo de sus actividades propias y mecanismos de coordinación y cooperación entre distintos actores para alcanzar resultados de mayor nivel. Ello porque, como hemos aprendido, la mayoría de los temas o materias que requieren de la intervención pública necesitan el esfuerzo articulado de varios actores; y, si bien las instituciones, para brindar servicios de calidad o llegar mejor a la ciudadanía, deben tener procedimientos sencillos, prácticos y predecibles (entre otros aspectos) que les permitan llegar de manera directa, muchas veces alcanzar los resultados demanda que obtengan información de fuentes que otros sectores o actores son capaces de proveer; o también que se desplieguen esfuerzos concertados y coordinados para que esa interacción conjunta produzca el resultado esperado.

En nuestro país, durante años se ha desarrollado una vocación de creación de instituciones especializadas, generando compartimentos aislados que despliegan su labor de manera inconexa con los demás actores públicos. El resultado de ello ha sido la fragmentación en la forma como se producen las intervenciones gubernamentales, afectando la coordinación interinstitucional y el desarrollo coherente de políticas públicas orientadas al ciudadano.

Este problema se torna aún mayor cuando se deben abordar problemas multidimensionales o intersectoriales que demandan intervenciones articuladas y concertadas, pero que, producto de la desconexión funcional y el no alineamiento de objetivos comunes, solo logran alcanzar a desplegar medidas individuales, débiles, de bajo impacto, corta duración, alto costo y reducida eficacia y efectividad. En este extremo, podemos afirmar que no existe una visión de trabajo integral de cómo debe orientarse la gestión pública en su proyección hacia el ciudadano.

Este tipo de falencia, del que pocos tienen consciencia, genera que las entidades no alcancen objetivos sustanciales, llegándose incluso a cuestionar su existencia, dado que no cumplen con el modelo teórico que inspiró su creación. Sin embargo, el problema no radica en el modelo, sino en la desarticulación de las labores, en la falta de una visión estratégica de conjunto que produce débiles niveles de coordinación, ausencia de objetivos y visiones compartidas y la escasez de herramientas o mecanismos para el intercambio de información.

Para comprender la magnitud del problema, observemos lo que nos refiere Mayorga (2018)<sup>106</sup>:

Hoy Perú tiene 93 organizaciones públicas que dependen del Poder Ejecutivo Nacional y, en última instancia, de la Presidencia de la República y la PCM. De estas, 19 son ministerios y 74 son organismos especializados con diferentes grados de autonomía administrativa y en la gestión de políticas públicas: 33 son organismos ejecutores, 35 son especializados, 4 son reguladores y 2 son administradoras de fondos de salud. Si a este grupo se le agregan los 44 programas y proyectos especiales, que gozan de autonomía económica y de una importante discrecionalidad, y las 52 universidades públicas se alcanza las 189 entidades públicas. Esta es una enorme cantidad de organizaciones cuyas interacciones, procesos de trabajo y políticas públicas deben ser coordinadas y articuladas consistentemente.

Debemos agregar a esto otro factor que suele presentarse, el de la duplicidad de funciones y/o tareas. Existen instituciones que bajo diferentes enfoques despliegan las mismas tareas, incluso realizan acciones o intervenciones con carácter semejante pero supuestamente bajo un nivel competencial distinto.

Este problema no solo se presenta a nivel interinstitucional, sino que, producto de la deficiente gestión de conocimiento que se tiene en las entidades públicas, repercute en que se repitan las funciones al interior de las mismas instituciones. Una forma clara de observar esto lo tenemos cuando en una entidad, un órgano de línea (especializado en la materia), emite opinión técnica sobre un tema normativo de su competencia y, posteriormente, ese mismo tema debe pasar por el refrendo y evaluación de la Oficina de Asesoría Jurídica de la entidad. En estos casos lo recurrente es que ambas oficinas se pronuncien sobre la interpretación de la norma, en lugar de desarrollar cada cual sus líneas funcionales de manera adecuada.

Otro problema es la duplicidad de instrumentos de gestión, ya que podemos encontrar documentos que bajo concepciones diferentes también cumplen la misma finalidad. Si bien hay normas y disposiciones que buscan evitar estas circunstancias, el desconocimiento de estas o la falta de capacitación técnica hace que muchas veces esta situación se produzca incluso a nivel normativo, ya que se pueden encontrar reglamentos, en diversos temas o materias, y directivas que para operativizar las acciones replican el contenido de los reglamentos.

Otro factor, algo más complejo, pero que debe ser mencionado en lo referente al problema de la deficiente articulación, y que en algunos casos está vinculado incluso a temas de falta de transparencia o corrupción, es el de la competencia entre actores por cuotas de poder y presupuesto. Este es uno de los aspectos donde se han generado mayores resistencias para articular de mejor manera el Estado, ya que muchas entidades prefieren aplicar sus medidas de modo individual, bajo la

---

106. Cabe destacar que lo mencionado por Mayorga solo se refiere a entidades del Gobierno nacional, y aquí en esta cuenta están considerando a los Gobiernos regionales y locales, los cuales son 1873 en promedio.

creencia de que así podrán destacar más su labor y ganarse el reconocimiento de la ciudadanía, lo cual acredita un desconocimiento de que las entidades son un medio para llegar a los ciudadanos y no un fin en sí mismo.

Esto se explica también, en parte, porque se tiene el precepto de que es más importante cumplir con los marcos de la legalidad de manera literal y no de los resultados esperados; es decir, no se entiende con claridad que el marco normativo que delimita las competencias y funciones de una entidad sirve para dotarlas de capacidad para actuar, sino que se toma de forma restrictiva como la única forma en la que les está permitido actuar.

Por otra parte está el lado presupuestal, pues se concibe que a más acciones logren desplegar, mayores recursos se les asignarán para realizar sus labores y gozarán de mayor empoderamiento, lo cual suele estar vinculado a la búsqueda de ejercer un mayor gasto o control de recursos económicos, y no siempre acreditando con toda transparencia e integridad el ejercicio de estas actividades.

Con los aspectos expuestos, y tomando en consideración la cantidad de instituciones que forman parte de las entidades públicas, el elemento que denuncia es la debilidad del ente rector para poder articular esfuerzos entre las instituciones públicas. Aquí el rol de la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, como ente rector, en tanto se ha venido fortaleciendo a través del tiempo, aún no ha logrado consolidar líneas bien definidas para determinar un marco de trabajo concertado y mejor coordinado entre las instituciones gubernamentales. Si bien su papel técnico ha ido cobrando cada vez más vigencia, aún no está claro el despliegue de esfuerzos para generar sinergias que conduzcan a labores bien articuladas en la búsqueda de objetivos comunes.

En ese contexto, lo expuesto se ve refrendado por la SGP en el *Documento de política tomo VIII: Sistema de Modernización de la Gestión Pública (2021i)*, donde se destaca que un tema de la agenda pendiente es: "Fortalecer y reconocer a la SGP como ente rector del Sistema de Modernización de la Gestión Pública" (pág. 12).

Además, indican que:

Se debe asegurar que la SGP cuente con los recursos necesarios (humanos, presupuestales, tecnológicos, etc.) para promover la modernización de la gestión pública en los tres niveles de gobierno. Asimismo, es importante reconocer su rol como ente rector y, de manera especial, el papel que juega como punto de control administrativo para asegurar la razonabilidad de las decisiones de las entidades públicas (pág. 12).

En consecuencia, fortalecer los niveles de articulación es indispensable para mejorar la marcha del Estado y contar con un Sistema de Gestión Pública más efectivo, eficiente y cercano al ciudadano. Esto lo podemos refrendar observando que, en nuestra encuesta, al hacerse la siguiente pregunta:

“¿Qué medidas usted implementaría para fortalecer el proceso de modernización de la gestión pública?”, se obtuvo entre las principales respuestas el que se fortalezca la articulación interinstitucional (el resultado integral se podrá observar en el anexo 7).

Finalmente, a pesar de que no forma parte de la presente investigación, la situación de la desarticulación de los actores se vuelve más compleja si además de las relaciones intersectoriales, se observan las relaciones multinivel con los Gobiernos subnacionales, pues estamos hablando de 25 Gobiernos regionales, 196 municipalidades provinciales, 1678 municipalidades distritales y 2792 municipalidades de centros poblados, conforme los datos del INEI.

#### **4.1.10. Deficiente gestión del recurso humano**

Contar con profesionales de nivel, capaces de contribuir a responder a las demandas ciudadanas con el empleo de sus conocimientos en el ejercicio de la función pública es indispensable para la implementación de un Sistema de Modernización de la Gestión Pública que se desempeñe de manera adecuada. Por ello se requiere contar con sistemas que salvaguarden un enfoque profesional, meritocrático y bien remunerado, que promueva mantener y reclutar a los mejores cuadros entre sus filas.

En el Perú se estima que hay alrededor de 560 000 servidores públicos que laboran en aproximadamente 2000 entidades públicas (de nivel nacional, regional y local) bajo 3 tipos de regímenes laborales<sup>107</sup>:

1. El regulado por el Decreto Legislativo 276, Ley de Bases de la Carrera Administrativa y de Remuneraciones del Sector Público.
2. El regulado por el Decreto Legislativo 728, Ley de Promoción del Empleo.
3. El regulado por el Decreto Legislativo 1057, decreto legislativo que regula el Régimen Especial de Contratación Administrativa de Servicios (CAS).

Dentro de estos regímenes no hay procesos de ascensos ni mejoras económicas, todo ello quedó congelado hace varias décadas y no hay una estructura de líneas de carrera, fortalecimiento de capacidades, ni gestión del desempeño.

A pesar de ello, desde 2006 hasta 2014, según información reportada por SERVIR, ha habido un crecimiento de aproximadamente 40 000 personas que se incorporaron al sector público cada año, siendo la mayoría contratados a través del régimen CAS; sin embargo, este régimen tenía como

---

107. Cabe precisar que, aparte de este grupo, existen cerca de 840 000 que no pertenecen a este sistema, sino a carreras especiales (como profesionales de la salud, profesores, miembros de las fuerzas armadas y policía nacional, diplomáticos y jueces, entre otros).

objetivo servir solo para la contratación temporal de personal, por lo que no contempla mecanismos meritocráticos para el desarrollo de líneas de carrera, ni mejoras salariales o beneficios laborales de manera integral. Otro factor es que los contratos CAS solo tienen vigencia hasta el último día de cada año fiscal, es decir, hasta el 31 de diciembre de cada año, tras lo cual deben generarse adendas para ampliarse el plazo o se puede concluir el vínculo.

Esta diversidad de regímenes, según información de SERVIR que recoge un estudio de la OCDE sobre gobernanza pública (2016), ha provocado que existan en más de 500 reglamentos de empleo público y más de 400 criterios para el establecimiento de escalas salariales y cuadros de puestos, no estando estos homogeneizados.

Esta situación de desorden se entiende porque en nuestro país la gestión del capital humano del sector público ha sido muchas veces postergado, o se ha manejado de manera incompleta o ambivalente. Tal es el caso que el último proceso que se viene ejecutando se inició en julio de 2013, con la Ley del Servicio Civil (Ley 30057), a través de la cual se ha buscado crear un régimen único y exclusivo para los trabajadores del Estado, y sustituir a los regímenes antes mencionados. Sin embargo, durante este tiempo ninguna institución pública ha logrado cumplir con el proceso de adecuación que la ley planteó. Como una medida para remediarlo, mediante el Decreto Supremo 091-2021-PCM se han establecido el ámbito, las fases y el cronograma para impulsar el tránsito de los servidores civiles al régimen del servicio civil, Ley 30057, en las entidades del sector público. Con esta norma se ha buscado reducir los plazos de adecuación a este régimen y hacerlo viable.

Otra distorsión que existe en el sistema de recursos humanos en el sector público es que hay muchas personas que realizan un trabajo personal, subordinado y remunerado, pero no tienen derechos laborales, se les contrata como proveedores de servicios, y no en planilla, como correspondería. Así, SERVIR, en su estudio denominado *El reto de la formalidad en el sector público peruano* (2017), señala que son unas ciento cincuenta mil personas las que trabajarían en situación de informalidad dentro del propio Estado, lo que representa un 11% del total que están al servicio del Estado. La mayor tasa de informalidad laboral se produciría en los Gobiernos locales (26%), luego en el Gobierno nacional (13%) y, finalmente, en los Gobiernos regionales (6%). La misma autoridad, SERVIR, señala que la informalidad laboral en el sector público es menor que la del sector privado, que llega a un 55%.

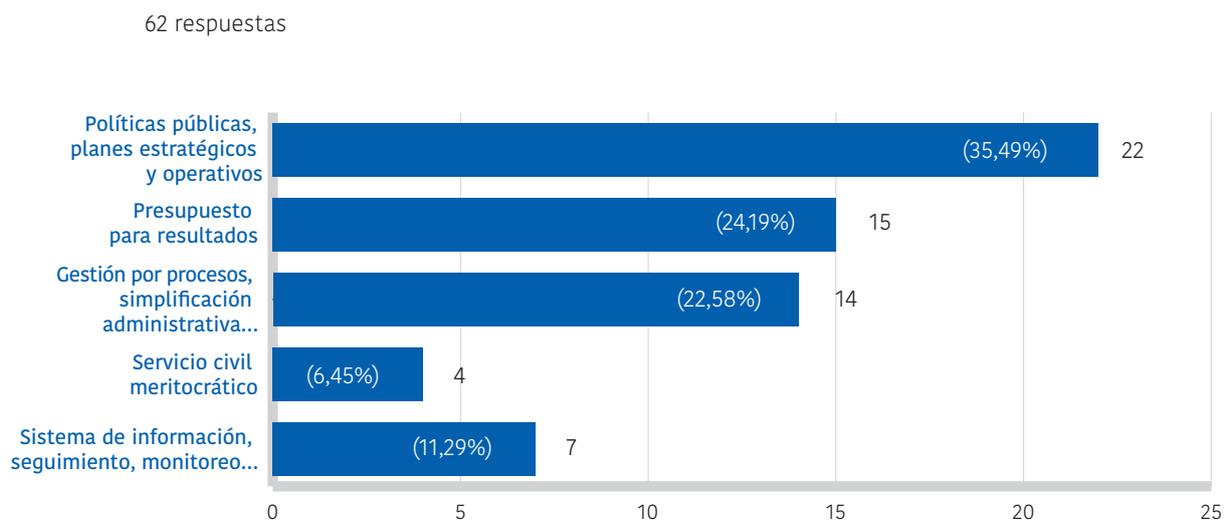
Esta pluralidad de regímenes y espacios de informalidad laboral genera también un clima laboral bastante complejo y difícil de incentivar por la inestabilidad, diferencia remunerativa, etc. Este tipo de informalidad laboral es una grieta por donde penetra el modelo clientelar.

Ahora bien, un ejemplo que nos permite visualizar el escaso nivel de avance en esta materia lo apreciamos en los resultados de nuestra encuesta realizada para la presente investigación a más de sesenta profesionales de nivel de tomadores de decisiones, como jefes de entidad o cargos directivos y expertos consultores, donde a la pregunta formulada sobre los pilares de la modernización de

la gestión pública: “¿Cuál considera usted que ha tenido el mayor avance?”, el servicio civil meritocrático ocupó el último lugar con apenas un 6,45%. El resultado integral de la consulta formulada se muestra a continuación:

### Figura 12.

De los pilares mencionados anteriormente, ¿cuál considera usted que ha tenido mayor avance en los últimos 10 años?



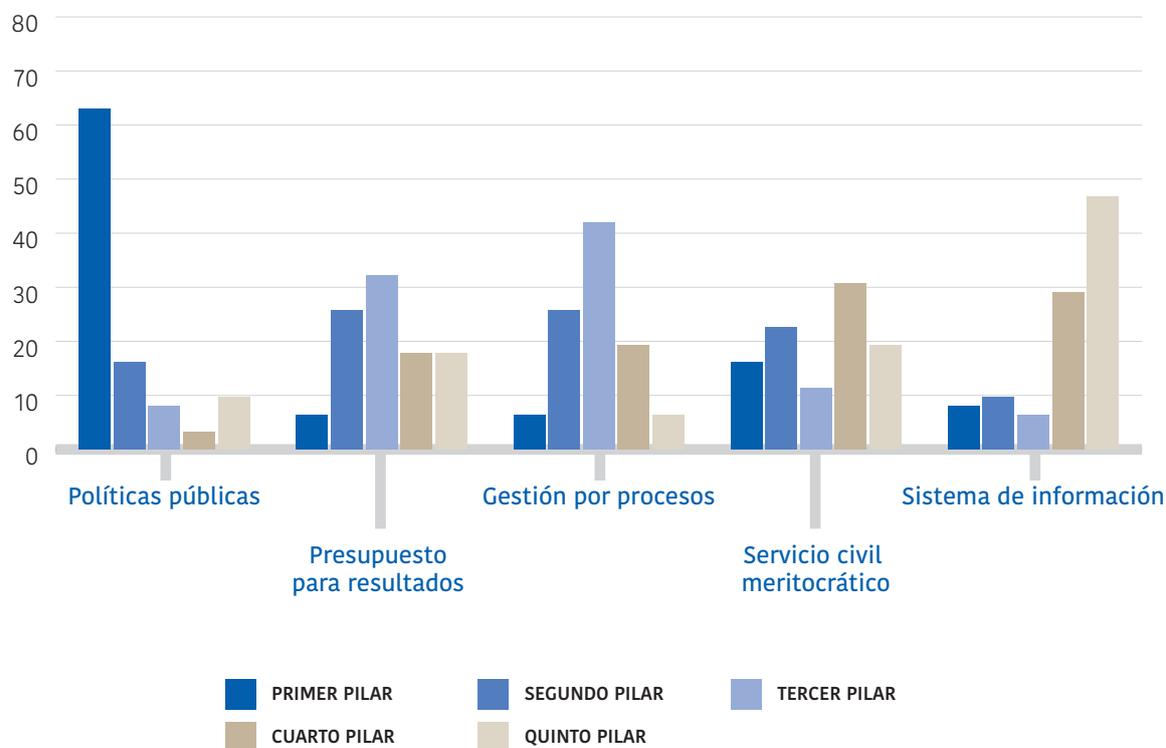
Fuente: elaboración propia. Tomado de anexo 7.

Entre los factores que intervienen para impedir el desarrollo de este régimen, tenemos que no ha existido una visión política que impulse el proceso de manera uniforme; tampoco se le ha dado a este proceso la relevancia o importancia que técnicamente se consideraría que debe tener. Esto se puede evidenciar con los resultados de nuestra encuesta realizada para la presente investigación a más de sesenta profesionales de nivel de tomadores de decisiones como jefes de entidad o cargos directivos y expertos consultores, a quienes se les pidió su opinión sobre la importancia de los pilares de la modernización de la gestión pública, situación donde el servicio civil meritocrático es considerado uno de ellos; sin embargo, este pilar ocupó apenas el cuarto nivel de importancia con un 30,65% entre cinco posibles, estando apenas por encima del sistema de información, que obtuvo el 29,30%.

A continuación se muestra el resultado completo a la pregunta formulada:

**Figura 13.**

A su criterio, ¿cuál es el orden de importancia de los pilares de la modernización de la gestión pública?



Primer pilar		
Políticas públicas	39	62,90%
Presupuesto para resultados	4	6,45%
Gestión por procesos	4	6,45%
Servicio civil meritocrático	10	16,13%
Sistema de información	5	8,07%

Tercer pilar		
Políticas públicas	5	8,06%
Presupuesto para resultados	20	32,26%
<b>Gestión por procesos</b>	<b>26</b>	<b>41,94%</b>
Servicio civil meritocrático	7	11,29%
Sistema de información	4	6,45%

Segundo pilar		
Políticas públicas	10	16,14%
<b>Presupuesto para resultados</b>	<b>16</b>	<b>25,80%</b>
<b>Gestión por procesos</b>	<b>16</b>	<b>25,80%</b>
Servicio civil meritocrático	14	22,58%
Sistema de información	6	9,68%

Cuarto pilar		
Políticas públicas	2	3,22%
Presupuesto para resultados	11	17,74%
Gestión por procesos	12	19,36%
<b>Servicio civil meritocrático</b>	<b>19</b>	<b>30,65%</b>
Sistema de información	18	29,03%

**Quinto pilar**

Políticas públicas:	6	9,68%
Presupuesto para resultados	11	17,74%
Gestión por procesos	4	6,45%
Servicio civil meritocrático	12	19,36%
<b>Sistema de información</b>	<b>29</b>	<b>46,77%</b>

**Fuente:** elaboración propia. Tomado de anexo 7.

Otro aspecto interviniente es la alta rotación de funcionarios que toman las decisiones en la materia. Esto último es una característica del ejercicio de la función pública y del servicio en nuestro país, ya que la alta rotación se da en todos los niveles y ha producido que los profesionales que laboran en el Estado no solo no tengan continuidad, sino que no haya un proceso de adecuación idóneo para los puestos que ocupan, ni que tengan el tiempo suficiente para lograr impulsar medidas de orden normativo o político e implementarlas de manera completa, puesto que lo normal es que durante el proceso se produzcan los cambios.

Como muestra de ello, hay que ver la tabla que Ugarte, Rivero y Bautista (2020) desarrollan sobre la permanencia de titulares de entidades públicas en el periodo 2006-2020; y si bien esto se orienta para mostrar la rotación en los niveles de los tomadores de decisiones, expone con claridad la frecuencia de tal situación y la volatilidad que hoy representa en el Perú asumir un espacio deliberativo.

**Tabla 30.**

Permanencia del titular en el periodo 2006-2020 (cálculo en meses)

Permanencia (en meses)	Alan García (2006-2011)	Ollanta Humala (2011-2016)	Kuczynski- Vizcarra (2016-2021)
Puesto			
Ministro/a de Economía y Finanzas	12	30	9
Presidente/a del Consejo de Ministros	12	8	8
Director/a general de Presupuesto Público	22	30	17
Presidente ejecutivo en CEPLAN (2008+)	36	16	48
Presidente ejecutivo de SERVIR	17	15	26
Secretario/a general de la PCM	12	9	6
Presidente ejecutivo de PROINVERSIÓN	11	15	9
CENEPRED (2011+)	-	15	24

Permanencia (en meses)	Alan García (2006-2011)	Ollanta Humala (2011-2016)	Kuczynski- Vizcarra (2016-2021)
Puesto			
INDECI	41	61	10
Viceministro de Gobernanza Territorial de la PCM (2017+)	0	0	9

Fuente: Ugarte, Rivero y Bautista (2020, pág. 18).

Como se aprecia, el nivel de rotación es continuo, y la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) no escapa de esta situación. Si proyectamos un cálculo siguiendo las cifras que nos expone el cuadro, encontraremos que esta entidad, entre 2006 y 2020, ha tenido alrededor de 10 titulares de entidad, por lo que desarrollar acciones o medidas a medio y largo plazo sobre las cuales se ejerza una verificación de su cumplimiento e implementación es poco viable.

Además, estos niveles de rotación hacen que sea complejo producir alianzas importantes, ya que cada nuevo titular adopta sus propias medidas y trae sus nuevos enfoques para intentar impulsar su agenda de trabajo.

Este elevado nivel de rotación trasciende a los tomadores de decisiones, y suele repercutir en equipos completos, siendo eso posible debido a que la temporalidad de los contratos CAS faculta el poder realizar en gran medida estos cambios; además, se suele emplear para cargos de confianza la contratación mediante el régimen regulado por el Decreto Legislativo 728, el cual permite que el vínculo para cargos de confianza se pueda extinguir en cualquier momento sin expresión de causa.

Otro factor es que la transición hacia el régimen de SERVIR no es obligatoria, sino voluntaria, por lo que los servidores públicos pueden rehusarse a pasar por los procesos de cambio y conservarán los derechos y beneficios que sus actuales regímenes les confieren.

También debe considerarse la existencia de otros actores que se oponen al surgimiento de un solo sistema de carrera pública, algunos por sus altos niveles de especialización o necesidad de autonomía como los organismos constitucionalmente autónomos (Banco Central de Reserva, Superintendencia de Banca y Seguros, etc.) o las entidades reguladoras. A ellos se suman otro tipo de entidades que no tienen interés en ingresar a un sistema único de carrera por cuestiones de orden político o presión de los sindicatos.

En términos generales, estas entidades son islas que manejan sus propios marcos de ascenso, sueldos, capacitaciones y demás beneficios, de manera desproporcionada y desigual, si se comparan con el promedio de las entidades públicas, generando en algunos casos distorsiones, ya que no necesariamente responden a criterios equitativos, meritocráticos y con perfiles de puestos que justifiquen adecuadamente las escalas salariales que poseen.

Respecto al fortalecimiento de capacidades en las instituciones públicas, un aspecto importante es la carencia de un marco uniforme para este. Si bien la mayoría de las entidades trabajan el tema, no hay criterios uniformes para su desarrollo, y tampoco se ejecuta sobre la totalidad de los trabajadores.

Otra característica, en términos generales, es que las actividades de fortalecimiento de capacidades se han limitado al desarrollo de cursos o, en el mejor de los casos, algunos diplomados que se desarrollan mediante convenio con instituciones de educación superior, pero sin la existencia de un marco de evaluación de la calidad del conocimiento que se imparte.

#### **4.1.11. Frondosa, compleja e inconexa normatividad**

Nuestro país es uno de los más prolíficos en la elaboración de leyes y normas de todo tipo. En la actualidad, solo a nivel del Congreso tenemos más de 31 300 leyes aprobadas, el problema redundante en la eficacia, pertinencia, capacidad de implementación y calidad de estas. Ello atendiendo a que muchas de estas leyes solo tienen carácter declarativo, es decir, son creadas para señalar que un tema es importante o relevante, pero que no tienen aplicación práctica alguna.

A nivel del Poder Ejecutivo, el tema es igual de complejo, y se producen múltiples normas de diverso tipo: decretos legislativos (tienen rango de ley por facultades delegadas al Poder Ejecutivo, solo de julio de 2016 a marzo de 2018 se emitieron más de doscientos), decretos supremos, resoluciones ministeriales, viceministeriales y resoluciones jefaturarles, entre otras, que buscan atender el interés que tiene cada sector o entidad pública de regular un problema en el momento, pero que no apuntan a construir soluciones de conjunto y a largo plazo.

Si a esto le sumamos el nivel de desarticulación o desconexión que se ha mencionado anteriormente que existe de manera reiterada en nuestro país, tenemos una abrumadora producción de normas que en la mayoría de los casos duplican temas, sobrerregulan situaciones, generan mayores barreras burocráticas, interfieren unas sobre otras y complejizan el despliegue de la acción gubernamental.

Como respuesta a este problema se han aprobado medidas de Análisis de Calidad Regulatoria (ACR), las cuales surgen en el marco de la simplificación administrativa para que se ayude a generar dispositivos de mejor nivel. Se aplica a todas las disposiciones normativas de carácter general con excepción de las normas con rango de ley.

Sin embargo, las medidas de ACR solo son aplicadas a normas que establezcan procedimientos administrativos, buscando así, tal como se señala en la propia página web de la SGP (2022): "Identificar, reducir y o eliminar aquellas disposiciones que resulten innecesarias, injustificadas, desproporcionadas, redundantes o que no se encuentra en adecuadas a la ley de procedimiento administrativo general u otras leyes en la materia".

En consecuencia, resulta evidente que aún existe un amplio camino por recorrer para ordenar la normatividad nacional de manera integral, y si bien en el Ministerio de Justicia se realizan labores de depuración normativa desde hace varios años, estas todavía no concluyen o alcanzan un resultado más palpable, por lo que es importante terminar de definir las normas que realmente son necesarias para darle impulso a la Administración pública, las que dotan de contenido a las diversas materias del quehacer gubernamental y estatal en su conjunto, las del quehacer social en todos los campos de la vida humana, las que regulan derechos de todo tipo e índole, las que establecen procedimientos y procesos para regular actuaciones y relaciones jurídicas relevantes, etc.

Es interesante señalar que el mismo Congreso cuenta con una Comisión Especial para eliminar una serie de normas que han caído en desuso o que se han derogado tácitamente.

Ahora bien, a modo de ejemplo podemos ver la compilación normativa que hemos presentado en esta investigación, cuya comprensión, ordenamiento y, más aún, la puesta en marcha por el operador público resulta por lo menos compleja.

A modo ilustrativo, hablamos de la modernización de la gestión pública, del proceso en sí mismo, de su política y del sistema. A ello se suman las normas organizacionales del ente rector, y las normas que regulan los medios del sistema, los pilares y los ejes de la Política de Modernización, cada uno de los cuales tiene subniveles de desarrollo legal e instrumental.

#### **4.1.12. Aprobación de la actualización de la PNMGP**

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública constituye el instrumento que expone la visión, objetivos y líneas hacia donde se orienta justamente el proceso de modernización de la gestión pública, valga la redundancia. Además, se disponen las líneas de acción que desplegará el Estado para ser más eficiente, eficaz y oportuno en su proyección a la ciudadanía.

Esta política estableció la existencia de pilares y ejes transversales para su implementación, estos son:

##### Pilares

- Primer pilar: políticas públicas, planes estratégicos y operativos.
- Segundo pilar: presupuesto para resultados.
- Tercer pilar: gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional.
- Cuarto pilar: servicio civil meritocrático.
- Quinto pilar: gestión del cambio.

## Ejes transversales

- Gobierno abierto.
- Gobierno electrónico.
- Articulación interinstitucional.

A través de estos pilares y ejes en los últimos años se han proyectado tanto los aciertos como los desaciertos en la gestión pública del Estado; además, ellos han inspirado la aplicación de enfoques, técnicas, procedimientos y demás medidas que hemos venido presentando y describiendo.

Adicionalmente, han pasado casi nueve años desde su promulgación, y si bien las políticas no se constituyen para tener un derrotero exacto de tiempo de vigencia, como en el caso de los planes, sí resulta pertinente que se haga la evaluación de aquello que se ha logrado, aquello en lo que todavía hay dificultades, como lo que se demostró en el presente diagnóstico, y se ejecuten medidas actualizadas para que esta conducción política alcance los resultados deseados.

Es trascendente señalar que la evaluación y actualización es, para muchos, la fase más importante del proceso de las políticas públicas, incluso más que la implementación. Por ello es relevante que nuestra Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública sea actualizada, a fin de que pueda responder, de forma realista y con objetivos más claros, a las demandas y expectativas que la ciudadanía tiene, sobre la manera en la que esperan que la Administración pública responda a sus necesidades.

Conforme señala la propia Secretaría de Gestión Pública en su *Documento de política, tomo VIII, sobre el Sistema de Modernización de la Gestión Pública. Avances y agenda futura*, entre diciembre del año 2020 y febrero del año 2021, ellos han conducido un proceso colaborativo para el diseño y formulación de la actualización de la PNMGP rumbo al año 2030, documento que a julio de 2021 no ha sido aprobado. La SGP considera que esta aprobación es clave, pues permitirá establecer los principales objetivos, lineamientos y acciones que orientarán el proceso de modernización de la gestión pública en 2030.

## **4.2. ASPECTOS QUE IMPACTAN EN EL PROCESO DE MODERNIZACIÓN**

### **4.2.1. Lucha contra la corrupción**

La lucha contra la corrupción es el principal problema que aqueja al Estado peruano y afecta el buen desenvolvimiento de la gestión pública. Cada año el país pierde millones de soles a causa de la corrupción, así la CGR (2020) señala que en el año 2019 a causa de la corrupción y la conducta

funcional se habrían perdido aproximadamente veintitrés mil millones de soles, lo que significa aproximadamente el 15% del presupuesto público ejecutado.

Esto se pone de manifiesto también a través del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), que en su documento *Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones*, semestre octubre 2019-marzo 2020, nos señala que:

La corrupción y la delincuencia son los principales problemas que vive el país. En efecto, más del sesenta por ciento de la población (60,6%) coloca a la corrupción como la principal preocupación. Seguido por la delincuencia (41,8%). Los datos sugieren que la corrupción percibida por la población como principal problema del país es aquella vinculada al poder político, como el tráfico de influencias, cobro de porcentajes sobre contratos y licitaciones, malversaciones, descuentos compulsivos, etc., que requieren instrumentos de medición, distintos al de una encuesta de hogares (INEI, 2020, pág. 3).

Esto afecta directamente al desarrollo de actividades, la prestación de bienes y servicios, así como de obras que deberían realizarse a favor de la ciudadanía. Además, la corrupción, al extender sus tentáculos, repercute en la institucionalidad del Estado, minando la credibilidad de la Administración pública, y busca hacer menos transparente el desempeño de la acción gubernamental.

En ese orden de ideas, el mismo documento del INEI (2020) refleja, respecto de la confianza en las instituciones, que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), con un 55,1%, es la única entidad pública confiable, seguida por una entidad de la sociedad civil como la Iglesia católica con un 46,4%, y estas son las que logran superar el umbral de confianza establecido en el estudio, mientras que el *ranking* de las instituciones no confiables es liderado por los partidos políticos con un 93,1% de tasa de desconfianza, seguido por el Congreso de la República, Gobierno regional, Poder Judicial, Procuraduría Anticorrupción, Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, Municipalidad Provincial, Contraloría General de la República, prensa escrita (instancia de la sociedad civil que aparece en este rubro), Ministerio Público, Fiscalía de la Nación, Municipalidad Distrital, Jurado Nacional de Elecciones, Oficina Nacional de Procesos Electorales, SUNAT y Defensoría del Pueblo, entre otros.

Resulta interesante ver cómo estos niveles de desconfianza se manifiestan en los actores públicos de representación, los cuales forman parte (desde una perspectiva amplia) del sistema de lucha contra la corrupción, y en otro grupo de los niveles subnacionales que tratan de forma directa con los ciudadanos, como los Gobiernos regionales y municipios provinciales y distritales. Incluso en quienes deben defender a los ciudadanos de la burocracia, como la Defensoría del Pueblo, los niveles de desconfianza son muy altos.

Como se ha explicado antes, el tema de la lucha contra la corrupción ha estado a lo largo de las últimas décadas presente, de manera constante, en la agenda pública, y nos hemos constituido

como uno de los países con la más frondosa normatividad en la materia. También creamos instrumentos de política para combatirla, sin embargo, no han dado mayores resultados.

Empezando por las normas, donde encontramos aquellas que tienen la intención de prevenir la corrupción, pero que no se aplican, pasando por las medidas de control, que no se desarrollan de forma continua, y las normas de sanción, que son poco eficaces. Los resultados de estas labores son infructuosos y la corrupción gana cada vez más terreno.

Así tenemos, como constante en la gestión pública del Estado, una fuerte desconexión entre las medidas y acciones que se adoptan. Ello pasa por una débil construcción de las líneas de prevención que no cuentan con un enfoque completo sobre el fenómeno, hasta llegar a un divorcio con los marcos de control y sanción que el Estado realiza. Solo a modo de ejemplo, en nuestro país apenas el 1% de los casos de personas recluidas en penales del Estado corresponde a delitos de corrupción.

Con los instrumentos de gestión política ocurre lo mismo, se tiene todo el marco para trabajar en la materia, pero su nivel de implementación es muy pobre. Esto puede explicarse, en parte, porque el sistema anticorrupción aún está en desarrollo. Así, advertimos la falta de institucionalidad del sistema y de sus mecanismos de coordinación. Tampoco existe un modelo metodológico que permita trabajar de manera uniforme y estructurada este fenómeno, ni objetivos claros que alcanzar.

De esta manera, tal como señala la Defensoría del Pueblo en su reporte de la corrupción en el Perú, *El Sistema Anticorrupción Peruano: diagnóstico y desafíos* (2017):

El tema anticorrupción presenta, al menos, tres conjuntos de problemas de coordinación: 1) hay un problema de coordinación entre instituciones, puesto que pocas de ellas han desarrollado oficinas, espacios o mecanismos para la coordinación interinstitucional entre las partes del subsistema; 2) las unidades de coordinación subnacional cumplen, sobre todo, una función intrainstitucional; y, 3) la coordinación central del sistema (la CAN anticorrupción) tiene algunas limitaciones claras: a nivel interno, la coordinación institucional cambia cada 2 años, lo que genera cierta inestabilidad (OCDE, 2017); los miembros se reúnen dos veces al año y tienen la obligación de emitir un plan cada 4 años. Se trata de reuniones formales, pero estas no siempre se traducen en mecanismos regulares de coordinación (pág. 13).

Por otra parte, un elemento que incide de manera directa es nuevamente la deficiente gestión del conocimiento, ya que no se cuenta con criterios uniformes ni estandarizados para la generación de información y estadística en la materia. En este aspecto, muchas instituciones que abordan la materia desarrollan sus propios mecanismos de análisis, pero al no existir interconexión de información, esta no presenta una visión integral de lo que realmente está ocurriendo.

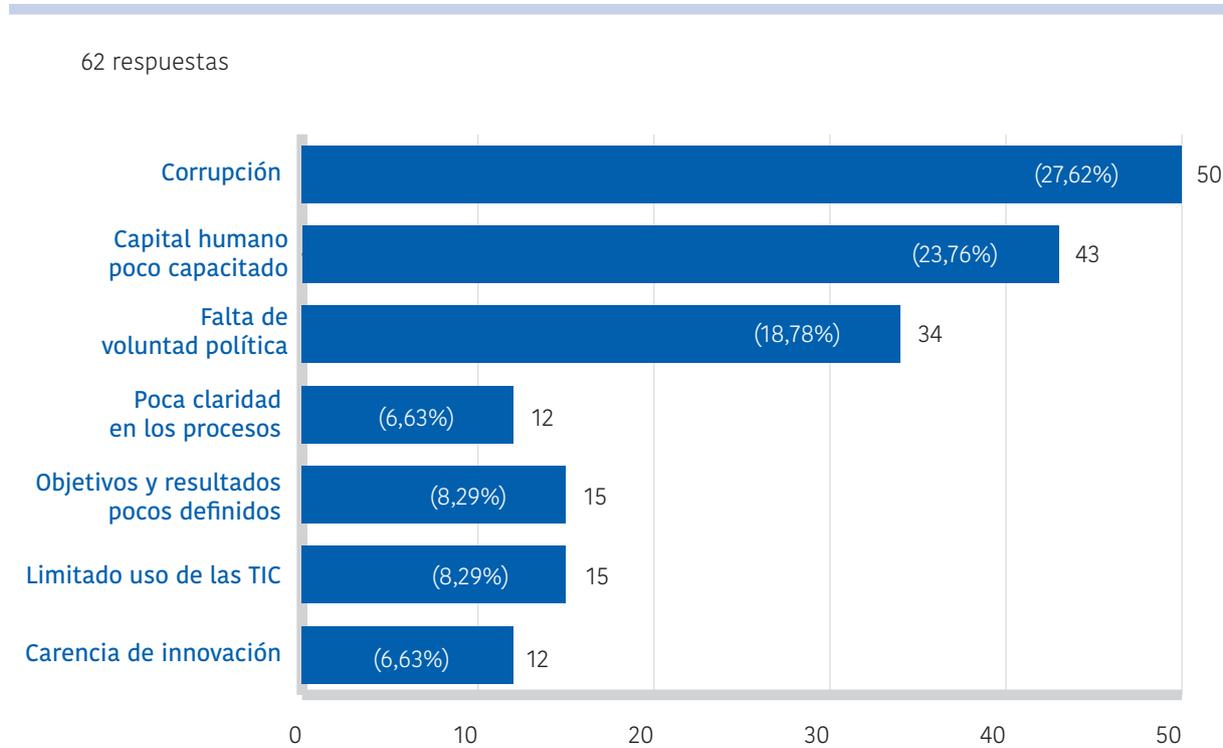
Al igual que el Sistema de Modernización de la Gestión del Estado, el Sistema Anticorrupción, el ente rector, constituido por la Secretaría de Integridad Pública de la PCM, es aún bastante débil respecto a su capacidad de ser visto como un elemento referente e institucionalizado que sea apto para conducir u orientar los objetivos del sistema. A esto debe añadirse que la mayoría de los actores del sistema no cumplen su rol a cabalidad o lo realizan de manera parcial.

En este punto cabe destacar que, en cuanto al nivel de implementación de las Oficinas de Integridad Institucional en las entidades públicas, si bien se ha avanzado en su instalación, poco han podido lograr estas en la ejecución de sus labores. No debe olvidarse que las citadas oficinas muchas veces pueden compartir sus labores con las Oficinas de Recursos Humanos, o ser constituidas solamente como equipos de trabajo permanentes al interior del despacho de la máxima autoridad administrativa de una entidad, con lo cual se ponen de manifiesto las limitaciones que existen para que estas cumplan su papel de manera autónoma y cabal.

Resulta clave fortalecer las labores del Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción, pues su débil nivel de actuación genera que se considere la corrupción como la principal limitante para el eficiente desempeño de la gestión pública en el Perú. Ello se puede observar en la respuesta dada en nuestra encuesta, donde a la pregunta sobre las tres limitantes más importantes que evitan lograr una gestión pública eficiente y eficaz se señaló, en un 27,62%, que la corrupción era la principal limitante. Los resultados integrales los presentamos a continuación.

**Figura 14.**

¿Cuáles considera usted que son las tres (3) limitantes más importantes que evitan lograr una gestión pública eficaz y eficiente?

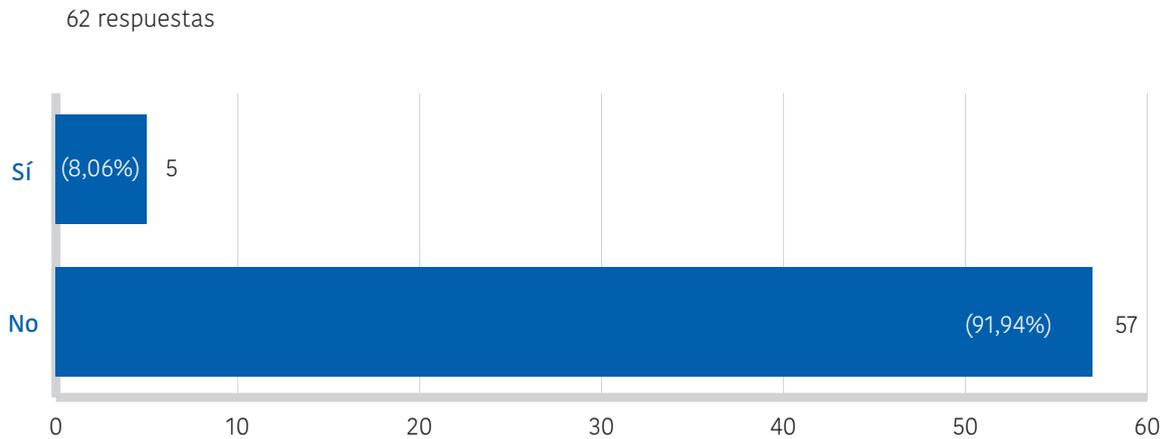


Fuente: elaboración propia. Tomado de anexo 7.

Siguiendo esta línea de análisis, los funcionarios y expertos encuestados, a la pregunta "¿Considera usted que el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción está bien estructurado en nuestro país?", respondieron con un contundente "No" en un 91,94%; y al preguntarles el porqué de su respuesta, señalaron principalmente que se debía a que: "Las acciones son dispersas y entorpecen la gestión", "Esta politizado y es poco transparente", "Hay mucha impunidad" y "Mala articulación del sistema", entre otros aspectos (los resultados integrales se pueden observar en el anexo 7).

**Figura 15.**

¿Considera usted que el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción está bien estructurado en nuestro país?

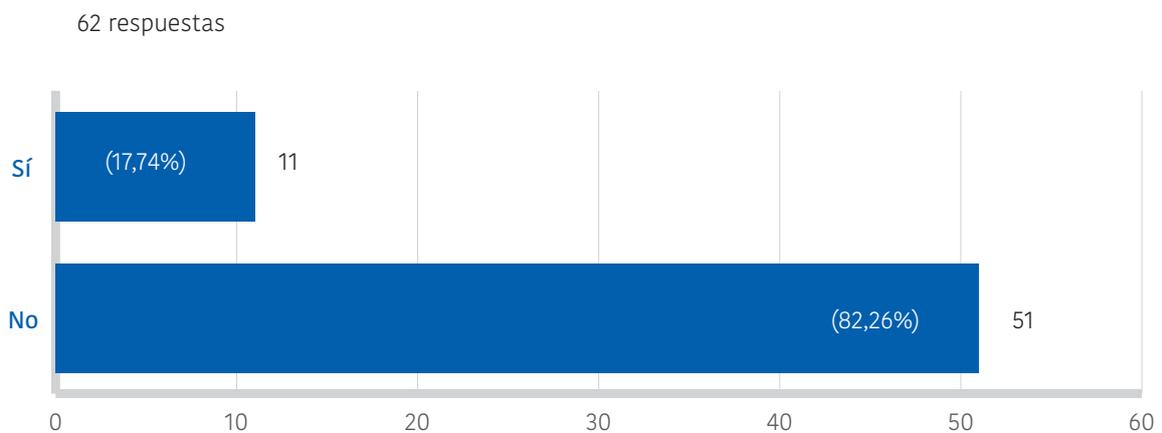


Fuente: elaboración propia. Tomado de anexo 7.

Estos resultados son consistentes cuando a los encuestados se les consulta “¿Cree usted que el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción ha contribuido a la reducción de la corrupción en nuestro país?”, teniéndose como respuesta, de igual manera, un amplio “No” con un 82,26%.

**Figura 16.**

¿Cree usted que el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción ha contribuido a la reducción de la corrupción en nuestro país?



Fuente: elaboración propia. Tomado de anexo 7.

A esto debería agregarse que es necesario fortalecer a nivel social y educativo el desarrollo de una escala de valores más robusta. En parte, el problema por el que la corrupción se ha fortalecido tanto es debido a que la sociedad peruana ha aceptado que existan conductas corruptas como algo normal en el desarrollo de la actividad gubernamental. Esto resulta preocupante, pues los niveles de tolerancia a este tipo de actitudes no solo fomentan la impunidad, sino que los corruptos y corruptores actúen con mayor grado de intensidad, ya que son conscientes de que sus actos generalmente no serán reprimidos.

Finalmente, es necesario que las líneas de trabajo en materia de prevención se fortalezcan de manera sustancial, así como que las medidas de sanción sean más efectivas. Cabe precisar que también se requiere una profunda compenetración y mayor nivel de articulación entre los aspectos de prevención, control y sanción para que el sistema pueda producir resultados concretos.

#### **4.2.2. Transparencia y acceso a la información pública**

Desde hace muchos años, el discurso político ha señalado la transparencia como un aspecto central para el fortalecimiento de la gestión del Estado. Siempre se ofrece fortalecer las medidas para facilitar a la ciudadanía la información de lo que se está haciendo en la Administración pública. La parte que no se menciona es que esta no es una medida que responda solamente a un enfoque coyuntural, sino que es un derecho fundamental reconocido en nuestra Constitución Política.

Es así que el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución señala que:

Toda persona tiene derecho:

A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyen por ley o por razones de seguridad nacional.

Para operativizar la aplicación de este derecho tenemos la Ley 27806 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, donde se establecen los procedimientos y formas en las cuales se puede solicitar la información, los plazos en los que las entidades deben responder, los medios y formas para hacerlo y los niveles de información que existen, así como la naturaleza de la información cuando se trate de secreta o confidencial, entre otros aspectos. Adicionalmente, tenemos la Ley 26300 de Derechos de Participación y Control Ciudadano y otros dispositivos que regulan la materia.

Sin embargo, en la práctica la entrega es mayoritariamente insuficiente, esto teniendo por premisa el concepto de que la OCDE le da a la materia: "Transparencia se entiende como la divulgación de

información y datos gubernamentales relevantes de manera oportuna, accesible, comprensible y reutilizable”.

Conforme a información emitida por el ANTAIP (2020), sobre las solicitudes de acceso a la información pública atendidas y no atendidas por entidades obligadas, se señala que el 98,1% de las solicitudes recibidas por las entidades públicas que brindaron información han sido atendidas.

Sin embargo, es importante considerar que esta información no suele ser otorgada dentro de los plazos establecidos, con la suficiencia o calidad adecuada, ni se responde de manera integral a lo solicitado, ya que muchas veces la respuesta se da, simplemente, mediante un documento donde se menciona que la información solicitada está en proceso de construcción, o que no se tiene.

Además, no existe ningún tipo de medida que le asigne responsabilidad específica y realmente aplicable a los funcionarios o servidores por la calidad de la respuesta que se da.

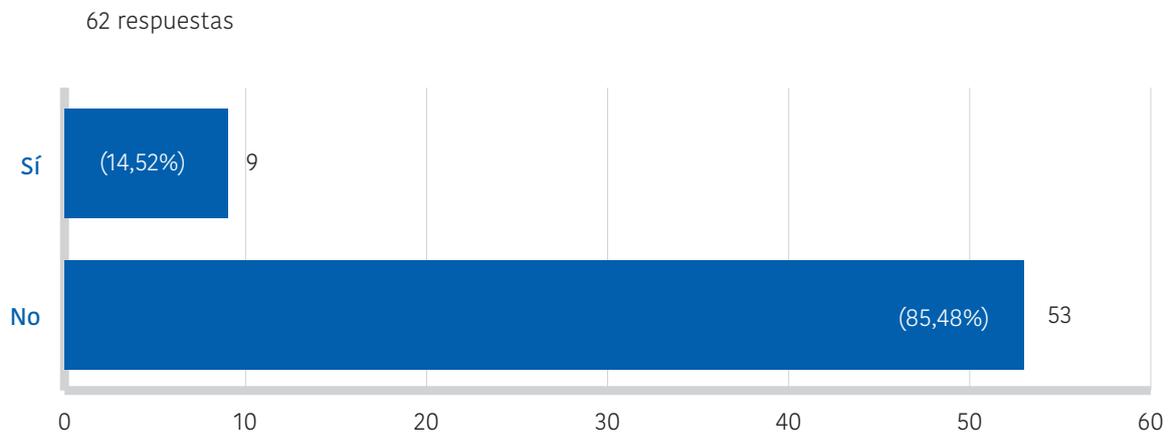
Sin embargo, es importante tener en cuenta un caso distinto, pues cuando los ciudadanos solicitan cierto tipo de información que va más allá de las capacidades, funciones y competencias de los trabajadores públicos, se procede a responder en dichos términos.

Ahora bien, lo recurrente es que en el Estado peruano no se produce información de calidad y, por ende, no se cumple con transparentar adecuadamente las acciones que se desarrollan en la Administración pública.

Esto lo podemos confirmar con lo señalado en nuestra encuesta realizada para la presente investigación. Se preguntó “¿Piensa usted que la gestión pública en el Perú se desarrolla de forma transparente?”, y la respuesta de los expertos, servidores y funcionarios públicos fue un abrumador “No” con un 85,46%. El resultado integral de la consulta formulada se muestra a continuación:

**Figura 17.**

¿Piensa usted que la gestión pública en el Perú se desarrolla de forma transparente?



Fuente: elaboración propia. Tomado de anexo 7.

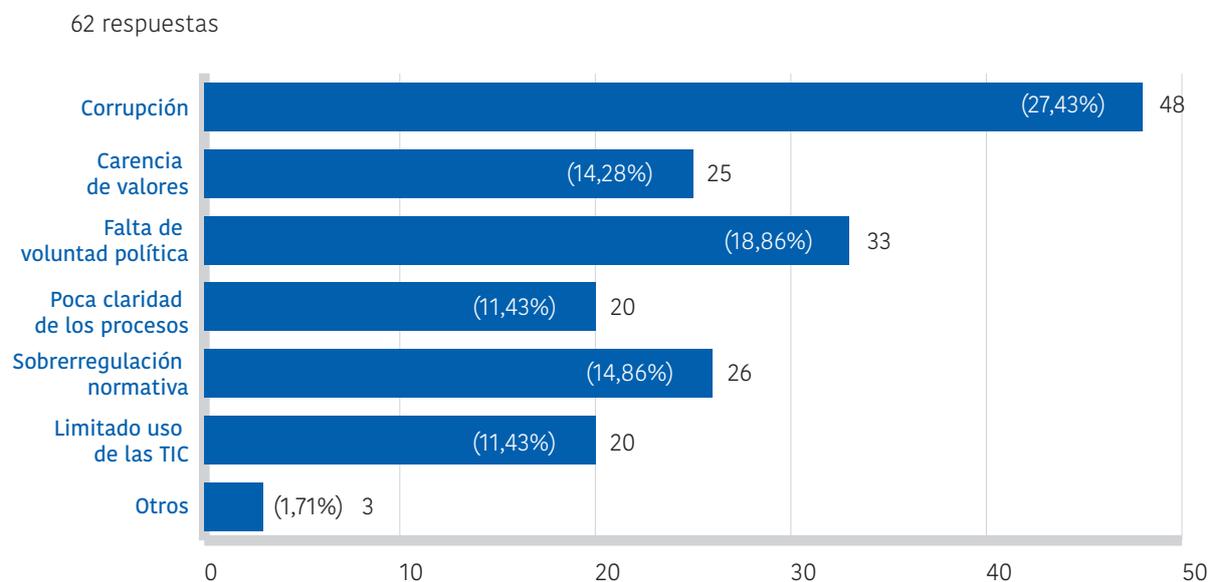
Más grave aún es que, al solicitarles a estos expertos, servidores y funcionarios públicos sustentar su respuesta, encontramos que las respuestas se orientaban a identificar que el Estado no es transparente debido a la fuerte afectación que genera la corrupción en el sistema gubernamental.

Además, también opinaron que no se cuenta con un sistema sólido para trabajar la materia y la poca disposición de las entidades a exponer su información. El resultado integral se podrá observar en el anexo 7 de la presente investigación.

Adicionalmente, cuando se le consultó a los mismos encuestados que indicaran dentro de una lista cerrada de temas "¿Cuáles son los factores que interfieren para el ejercicio transparente de la gestión pública?", el 27,43% señaló la corrupción como la principal causa y el 18,86% la falta de voluntad política como la segunda, con un 18,86%. El resultado integral de la consulta formulada se muestra a continuación:

**Figura 18.**

Según usted, ¿cuáles son los factores que interfieren para el ejercicio transparente de la gestión pública?



Fuente: elaboración propia. Tomado de anexo 7.

Analizando estos aspectos, es evidente que, tal como se entiende en la doctrina, el factor integridad es un elemento trascendente para el desarrollo de la transparencia pública, entendiendo esta, tal como lo refiere la OCDE (2017), como la alineación constante y el cumplimiento de valores, principios y normas éticos compartidos para defender y priorizar el interés público sobre los intereses privados.

Una vez más se pone en evidencia cómo la transparencia y el acceso a la información pública son claves para la lucha contra la corrupción.

Además, si bien la presente investigación se centra en la transparencia, como ya hemos explicado en el capítulo II, esta supone un elemento del Gobierno abierto, al igual que la rendición de cuentas, constituyendo también una responsabilidad y deber de los Gobiernos y autoridades que obligan a brindar información idónea, suficiente, clara y pertinente sobre sus acciones y decisiones.

Todos pues debemos someternos a la ley, lo cual incluye a las autoridades y los funcionarios públicos. El ejercicio del poder y su capacidad discrecional en la toma de decisiones públicas está regulado y los ciudadanos tienen el derecho de saber qué y por qué se decide, así como a pedir dicha información, mientras que el Estado tiene la obligación de mostrarla o darla a conocer.

Cuando se muestra la información al público, se disminuye el riesgo de que algunos actores prioricen su beneficio o interés en los procesos de toma de decisión institucional o en el proceso de las políticas públicas, cuyo centro debe ser siempre decidir aquello que favorezca a los ciudadanos y no a un sector o grupo de interés de forma exclusiva o por razones indebidas (coimas).

Al respecto, es importante mencionar que las entidades públicas tienen por costumbre presentar cada año la memoria de sus labores realizadas, mostrando de manera general los avances en el cumplimiento de objetivos institucionales; sin embargo, no se suele presentar, al nivel esperado, información detallada sobre las dificultades que los aquejan, metas incumplidas o por qué no se ejecuta adecuadamente su gasto.

El aspecto que destacar es que algunas entidades consideran que ese tipo de presentación documental anual constituye un hecho de transparencia suficiente; no obstante, no siempre se tiene una rutina de presentar información actualizada a través de reportes, notas o simplemente colgarlo en sus propias páginas web, por lo que ahí se aprecia una deficiencia constante que encuentra sustento y causalidad en lo antes mencionado por los encuestados.

Es importante anotar esta situación, puesto que al no presentar las instituciones públicas sus cifras, acciones, medidas y niveles de gasto, entre otros aspectos, también se entiende que dejan de cumplir con su rol de transparentar la gestión, siendo ello un incumplimiento directo del derecho que asiste a los ciudadanos de conocer lo que el Estado realiza y cómo lo realiza para mejorar sus condiciones de vida y protección de sus derechos fundamentales.

Ahora bien, hemos considerado importante mostrar una herramienta como los Portales de Transparencia Estándar del Estado (PTE), que son una manifestación de la transparencia activa en tanto el Estado pone de manifiesto una serie de datos e información para con la ciudadanía y que sirven para controlar, fiscalizar e investigar respecto de la actuación de los servidores o funcionarios públicos y de las entidades en sí mismas.

Estos PTE se crean en el año 2003 con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Y nos permiten tener acceso a diversos rubros de información como: datos generales de la entidad, planeamiento y organización, presupuesto, proyectos de inversión pública e infobras, participación ciudadana, personal, contratación de bienes y servicios, actividades oficiales, acceso a la información y registro de visitas.

**Figura 19.**

## Contenido estándar del Portal de Transparencia del Estado



Fuente: tomado del Portal de Transparencia del Estado.

Un tema sustancial para discutir es la calidad de la información que se cuelga en el portal y la capacidad de procesamiento de la ciudadanía respecto de ella.

En ese orden de ideas, la ANTAIP (2020), en su reporte sobre la *Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración pública*, señala que tiene como objetivo su supervisión, la verificación y el cumplimiento de la actualización de información en los PTE de las entidades de la Administración pública. Así, se han supervisado 300 PTE con la finalidad de identificar el estado de su implementación y actualización.

**Tabla 31.**

## Entidades supervisadas

Entidad	Total
Poder Legislativo: Congreso de la República	1
Poder Judicial	1
AMAG	1
Cortes Superiores de Justicia	34
Poder Ejecutivo: despacho presidencial	1
Poder Ejecutivo: ministerios	19
Poder Ejecutivo: organismos públicos reguladores	4
Organismos públicos y organismos públicos descentralizados	70
Programas y proyectos especiales	60
Gobiernos regionales	25
Municipalidades provinciales capitales de departamento	25
Organismos constitucionales autónomos	10
Universidades	49
<b>Total general</b>	<b>300</b>

Fuente: tomado de ANTAIP (2020, pág. 9).

La supervisión que se hace califica dos componentes:

- Cumplimiento: si la entidad publicó la información o un aviso de sinceramiento vigente.
- Incumplimiento: si la entidad no publicó la información o un aviso de sinceramiento vigente.

Esto resulta insuficiente en términos de medir y conocer si realmente la información es la correcta, de calidad y, sobre todo, que contribuya a verificar si se logra el fin último de un proceso de modernización que es crear valor público.

Además de lo básico de la supervisión, tenemos que el reporte señala los siguientes resultados (para conocer más información, ver anexo 8):

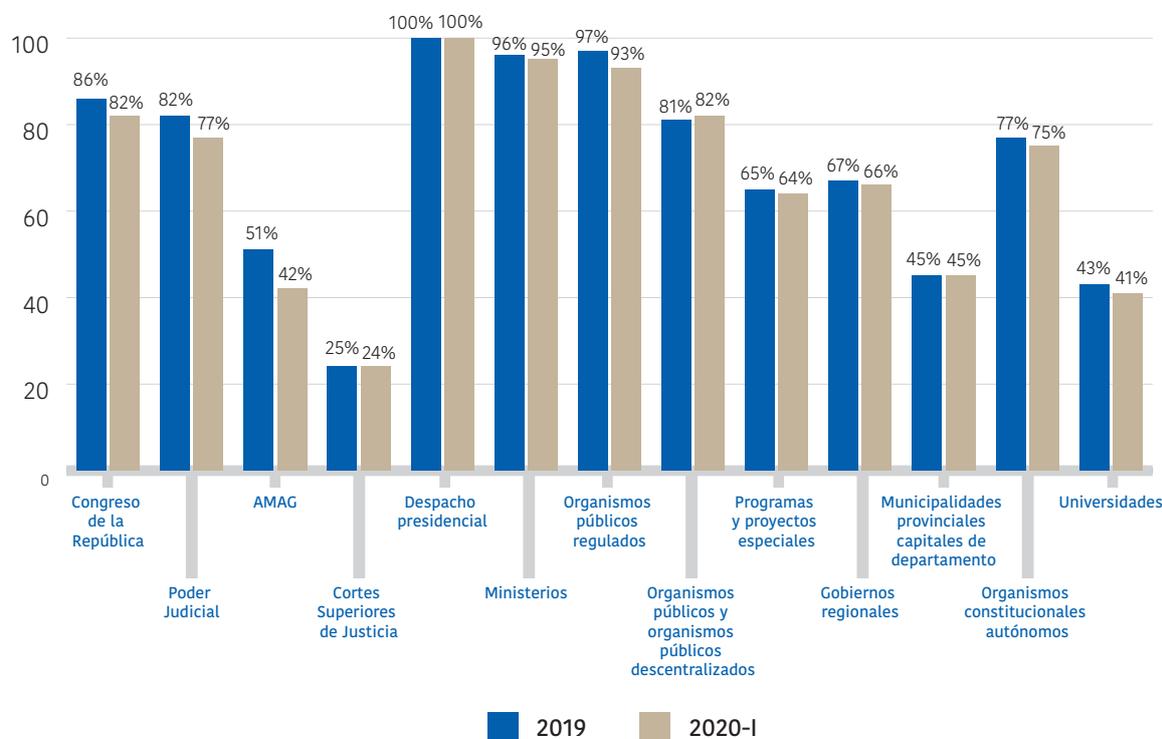
En 2019, se observa un nivel de cumplimiento del 62%; mientras que, en el primer semestre de 2020, se registra un nivel de cumplimiento del 61%. Manteniendo un promedio similar al obtenido en 2018, con 62%.

De acuerdo con el gráfico (figura 20 de nivel de cumplimiento de entidades), los menores niveles de cumplimiento en la difusión de información lo obtuvieron, en ambos periodos, las Cortes Superiores de Justicia (2019: 25% y 2020-I: 24%), las universidades (2019: 43% y 2020-I: 41%) y la AMAG (2019: 51% y 2020-I: 42%).

Por su parte, las entidades que obtuvieron los mayores niveles de cumplimiento fueron, en ambos periodos, el Despacho Presidencial (2019 y 2020-I: 100%), los ministerios (2019: 96% y 2020-I: 95%) y los organismos públicos reguladores (2019: 97% y 2020-I: 93%) (pág. 20).

**Figura 20.**

Nivel de cumplimiento de entidades, anual 2019 y primer semestre de 2020



Fuente: tomado de ANTAIP (2020, pág. 21).

Como se aprecia, hemos avanzado, pero aún de forma limitada; se pueden mejorar los PTE midiendo los indicadores de calidad, accesibilidad, claridad y entendimiento de la información mostrada.

Otro aspecto que abordar es la constante situación ya mencionada sobre la gestión pública peruana, hablamos de la debilidad institucional de los actores y su legitimación para ejercer influencia y control de sus campos de acción. En este caso está marcado, sobre todo, por las entidades encargadas de orientar el funcionamiento o aplicación de las medidas de transparencia, las cuales son la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP).

Respecto a la Autoridad Nacional de Transparencia, lo primero que se ha de destacar es que, tal como se señala en el artículo 4 del Decreto Legislativo 1353, decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses, y en su propio portal institucional, esta es una entidad que:

Fomenta la cultura de la transparencia y acceso a la información pública, tiene facultades normativas, supervisoras, consultivas, promotora y de representación en materia de transparencia

y acceso a la información pública, en cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Ley 27806) y su Reglamento<sup>108</sup>.

Como se observa claramente, esta institución no dirige ni lidera acciones, simplemente se limita a fomentar que la transparencia sea desarrollada en el Estado, por lo que no podemos hablar de una rectoría, ni de una entidad capaz de ejercer medidas de mayor nivel para imponer su agenda frente a los demás actores gubernamentales, por lo que su nivel de legitimación es sumamente bajo y poco percibido, requiriéndose darle un mayor contenido y capacidad que sustente su existencia.

La Defensoría del Pueblo, en su informe sobre el *Balance de la gestión del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2019-2021*, señala que si bien la ANTAIP “[...] requirió información a 1979 entidades de la Administración pública, solo respondieron 410, el número más bajo de todos los informes emitidos” (2021, pág. 15).

El mismo informe señala información relevante respecto a que más del 30% de los solicitantes no necesariamente vieron satisfecho su derecho de acceso, ya que no se les entregó de forma efectiva la información solicitada. Además, la ley no autoriza una respuesta extemporánea a los pedidos de acceso.

El caso del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública puede considerarse aún más dramático, ya que según el artículo 6 del Decreto Legislativo 1353, arriba mencionado, es:

Un órgano resolutorio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que constituye la última instancia administrativa en materia de transparencia y derecho al acceso a la información pública a nivel nacional. Como tal es competente para resolver las controversias que se susciten en dichas materias. Depende administrativamente del ministro y tiene autonomía en el ejercicio de sus funciones.

A este tribunal se suele recurrir, principalmente, porque las entidades obligadas a brindar información a los ciudadanos no cumplen con ello. Esto puede manifestarse de diversas formas, demandando que este tribunal se pronuncie y establezca una posición final, en materia administrativa, respecto a los pedidos ciudadanos.

Es así como, según estadística expuesta en el informe de la Defensoría del Pueblo (2021), el 68% de los recursos de apelación que son de conocimiento del Tribunal de Transparencia son declarados fundados, es decir, “en 6 de cada 10 apelaciones se determinó que la entidad obligada vulneró el derecho fundamental de acceso a la información pública. En los años 2020 y 2021, esta cifra se incrementó hasta en un 82%” (pág. 75).

108. Para más información, verificar: <https://www.gob.pe/8273-autoridad-nacional-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica-que-hacemos>

Sin embargo, el factor que medra toda esa labor es que esta entidad no posee mecanismos de coacción o sanción para imponer sus decisiones, por lo que más allá de considerarse que sus fallos pueden contener una expresión vinculante, no hay un mecanismo que genere responsabilidades por su no acatamiento. Esta circunstancia, definitivamente, debilita y torna poco viable el desarrollo de las acciones que el tribunal puede desplegar, por lo que resulta indispensable fortalecer sus capacidades y darle un rol de acción más relevante (Defensoría del Pueblo, 2021).

A ello se suman otros factores que contribuyen a su debilidad institucional, por ejemplo, también en el informe de la Defensoría del Pueblo (2021) se señala que el tribunal no cuenta con un sistema de registro que le permita conocer cuántas y qué tipo de resoluciones emite.

También consideramos que debemos mencionar que la transparencia y el acceso a la información pública guardan una relación importante con los medios de comunicación, por ejemplo, en el caso peruano ha permitido que se realicen importantes investigaciones que dan indicios razonables de la comisión de delitos contra la Administración pública.

De igual forma, como hemos visto, hay una falta de cultura por parte de los servidores o funcionarios públicos de querer dar a conocer su accionar, y si lo hacen puede ser que esta no sea ni amigable ni completa. Por otro lado, los ciudadanos, en ocasiones, no conocen los mecanismos para realizar la solicitud, qué hacer ante una denegatoria o frente al silencio administrativo negativo, cómo apelar y, además, el procedimiento suele ser largo, engorroso y poco predecible.

### **4.2.3. Gobierno digital**

En las últimas décadas la tecnología ha servido para acercar el Estado a la ciudadanía de una manera mejor. La digitalización de la gestión de los servicios ha servido para que los procedimientos se acorten, los plazos se reduzcan y la ciudadanía pueda ser atendida en mayor cantidad de manera más accesible, dinámica y oportuna.

En nuestro país el uso de las herramientas tecnológicas se ha desarrollado de manera más lenta. El progreso en la conformación de un sistema para el desarrollo de las labores en Gobierno digital aún es incipiente, y está basado principalmente en la construcción de instrumentos que todavía se encuentran en proyecto de ser aprobados. Ejemplo de esto son la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, la Estrategia Nacional de Gobierno de Datos y la Estrategia Nacional de Seguridad y Confianza Digital que la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital ha publicado como documentos de trabajo, pero que a la fecha no han sido aprobados de manera oficial.

Otro factor que respalda lo antes mencionado es que en la actualidad tampoco se cuenta con una política que sirva de instrumento orientador para las acciones en materia de Gobierno digital. De igual forma, si bien se cuenta con un marco normativo que puede servir para el desempeño de las

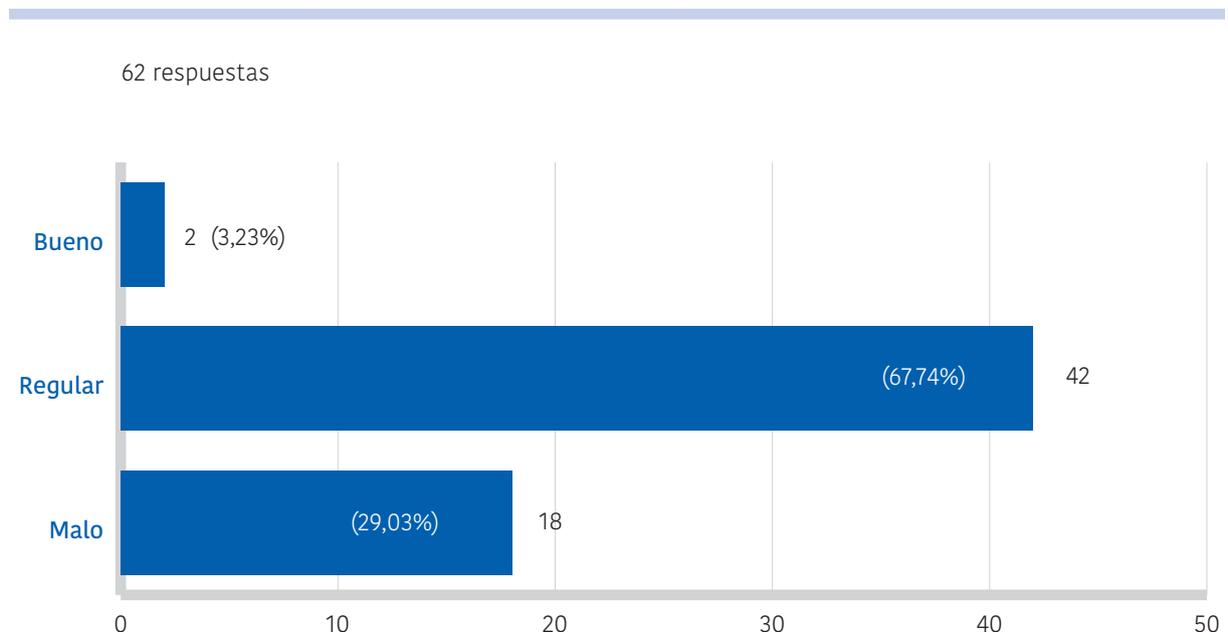
labores, este es poco conocido y difundido, porque los actores del sistema no lo implementan de manera adecuada.

Un elemento ya recurrente en el desempeño de los sistemas que forman parte de la gestión pública peruana es su debilidad institucional, así como su escasa capacidad de articulación, coordinación y cooperación entre los actores. A esto debe sumarse que también la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM, ente rector en la materia, a razón de la pandemia del COVID-19 ha cobrado mayor vigencia y realce en el despliegue de labores para orientar el funcionamiento del sistema.

La parte positiva que mencionar es que justamente durante la pandemia, la actuación de los medios digitales en el Perú se ha fortalecido de manera sustancial, dando paso al establecimiento de mayores mecanismos digitalizados para la atención al ciudadano. Esta situación ha provocado que se tenga una nueva perspectiva sobre el desarrollo de este sistema, así se evidencia en la respuesta dada en nuestra encuesta realizada para la presente investigación a más de sesenta profesionales de nivel de tomadores de decisiones como jefes de entidad o cargos directivos y expertos consultores, a quienes se les preguntó sobre la implementación del Gobierno digital en el Perú, obteniéndose como respuesta que el 67,74% considera que esto se ha desarrollado de manera regular.

### Figura 21.

A la fecha, el nivel de implementación del Gobierno digital en el Perú es:



Fuente: elaboración propia. Tomado de anexo 7.

Una parte importante que considerar es que resulta necesario generar un marco de trabajo programático, estable y predecible, reduciendo las iniciativas aisladas que tienen poca eficacia para la prestación de servicios a la ciudadanía.

El estudio de la OCDE sobre gobernanza pública (2017) ya reconocía un significativo progreso en materia de Gobierno digital respecto a los nuevos marcos legales y regulatorios, la firma digital, los certificados electrónicos y la protección de datos, entre otros. Sin embargo, también señala que estamos en el camino, pero debemos seguir avanzando.

La interoperabilidad constituye un gran reto en el proceso de transformación digital y de modernización del Estado, existe con sus propias limitaciones, pero como un buen modelo de inicio para seguir los Centros de Mejora de Atención al Ciudadano (MAC)<sup>109</sup>, que nos muestran la capacidad de acercar los servicios públicos a los ciudadanos a través de un punto de acceso único en un punto del territorio nacional. Imaginemos esta propuesta en un espacio virtual, por ejemplo.

A modo de referencia preliminar de acceso a la información pública, tenemos el Portal del Estado Peruano ([www.gob.pe](http://www.gob.pe)), el cual debería ser un único punto de acceso para información, trámites y servicios, pero que aún es de complejo entendimiento y funcionamiento, aun así consideramos que debe mencionarse como un avance e intento de estandarización y llegar al ciudadano.

Como hemos mencionado, el impacto de la pandemia a causa del COVID-19 obligó al aislamiento social obligatorio en el Perú desde el 15 de marzo de 2020, lo que trajo, entre otros, el cierre de las entidades públicas.

Sin embargo, las demandas y necesidades sociales no se detenían y se centraron inicialmente en temas de salud, pero el aparato estatal debía responder. Así, si bien ya se contaba con experiencias importantes en materia de plataformas para trámites y pagos del Estado como la SUNAT, RENIEC, OSCE y algunas municipalidades de gran tamaño, no estaba masificado en la mayoría de las entidades públicas del país por diversos motivos como limitado acceso a Internet, equipamiento, personal cualificado o los propios servidores públicos por miedo a perder sus puestos de trabajo no dejaban que las TIC ingresaran con mayor fuerza.

Pero en esta ocasión la pandemia no nos dejó opción, así la digitalización de procedimientos se hizo necesaria, el establecimiento de mesas de partes virtuales, sistemas de reconocimiento y verificación de identidad, se implementaron propuestas de interoperabilidad de bases de datos para que las entidades pudieran compartir información, aplicación de los códigos QR, etc. El teletrabajo y el trabajo remoto se impusieron y las plataformas como Zoom o Meet llegaron a nuestras nuevas oficinas en casa.

---

109. Para más información, ver: <http://www.mac.pe/>

Ahora bien, como hemos podido apreciar, resulta clave la promoción del Estado para la creación y desarrollo de un ecosistema digital o GovTech que permita que los diversos actores se desarrollen e impacten positivamente en la mejora de la prestación de servicios públicos.

Lo antes mencionado va de la mano, por ejemplo, con el desarrollo de las *startups*, cuyos servicios y bienes producidos deben ser promovidos y comprados por el Estado, lo que para el caso peruano aún es limitado puesto que las normas de contrataciones no hacen diferenciación alguna y el desarrollo de productos por estas tiene una dinámica distinta.

La cultura de lo digital tiene que ser promovida en las instituciones públicas mediante la generación de una serie de incentivos, pues el temor a perder puestos de trabajo con el ingreso de las TIC y la inteligencia artificial bloquean o limitan los avances al interno de las Administraciones públicas, y por ende limita también los procesos de modernización de estas.

El proceso de lograr que la ciudadanía participe en la construcción del ecosistema digital es clave. Las organizaciones no gubernamentales, el mundo de la academia y las empresas resultan clave, así como visibilizar que con la implementación del Gobierno digital se tiene un Estado abierto y transparente que lucha contra la corrupción, pero también que cuenta con las herramientas para que lo que el Gobierno digital ponga en uso sea amigable y proteja nuestros datos sensibles. Además, debe cuidar de que la virtualidad sea accesible a las personas con discapacidad y no dejar de atender, por otros medios y canales, a las personas que son analfabetos digitales.

Según la encuesta de E-Gobierno de las Naciones Unidas de 2020<sup>110</sup>, el Perú se encuentra en el puesto 71.º de 193 países en la clasificación de EGDÍ (Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico) y a nivel de América se encuentra en la posición 11.ª (pág. 46); y conforme al GovTech Index 2020<sup>111</sup>, patrocinado por la CAF, a nivel de Iberoamérica el Perú ocupa el 10.º lugar con un promedio de 4.00 puntos sobre 10.00 de un total de 16 países analizados (pág. 19).

Para concluir, observemos cómo las bondades de aplicar adecuadamente las tecnologías de la información generan grandes beneficios, así nos lo presenta el BID (2021, pág. 18) en los siguientes ejemplos:

El Gobierno Federal de Brasil reportó ahorros fiscales de US 92,5 millones tras la digitalización de 1116 servicios entre enero de 2019 y enero de 2021. Un caso concreto, aplicable a la coyuntura que vivimos, es el del servicio de certificado internacional de vacunación, que pasó de requerir 950 trabajadores a 285. La digitalización de este trámite, que tiene una demanda de 2000 solicitudes diarias, supuso una menor necesidad de contratistas y de espacio físico y generó unos ahorros de alrededor de US 6 millones anuales. Estos ahorros fiscales se sumaron a un estimado de US

110. Para más información, se puede consultar el siguiente enlace: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Spanish%20Edition\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Spanish%20Edition).pdf)

111. Para más información, consultar: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1580>

277,5 millones de ahorros indirectos para la ciudadanía en general al no tener que incurrir en gastos de desplazamiento y otros costos asociados a los trámites presenciales [...].

Otro ejemplo importante que exponer es el del Gobierno de Jamaica, quien, tras incorporar un sistema tecnológico de gestión de recursos humanos, logró reducir la masa salarial en promedio un 9% anual en el periodo 2016-2019 (pág. 18).

Consecuentemente a lo expuesto, el Gobierno digital nos abre un sinnúmero de oportunidades que, si somos capaces de adoptar y trabajar con la importancia que ello presenta, nos facilitará una transformación real no solo del aparato gubernamental, sino de la propia sociedad peruana en su conjunto. En nuestras manos está hacerlo realidad.

#### **4.2.4. Innovación pública**

Al ser la innovación un marco de gestión que constituye la razón de ser de la propia modernización, esta requiere de una intervención técnica y política robusta con visión integral del sistema que permita mejorar los medios y procesos para satisfacer demandas y necesidades del ciudadano.

Sin embargo, aún en el Perú, la innovación pública está en una etapa de introducción incipiente, y no se han encontrado avances sustanciales hasta la fecha.

Nosotros consideramos que hay elementos centrales de perspectiva general y otros focalizados que limitan el avance de la innovación en el sector. Desde una perspectiva general, tenemos que el enfoque de la gran mayoría de los servidores públicos concibe su labor como un mero trabajo que deben preservar para recibir una remuneración mensual y garantizar su supervivencia y la de su familia, olvidando que la razón central de su trabajo es el servicio al ciudadano.

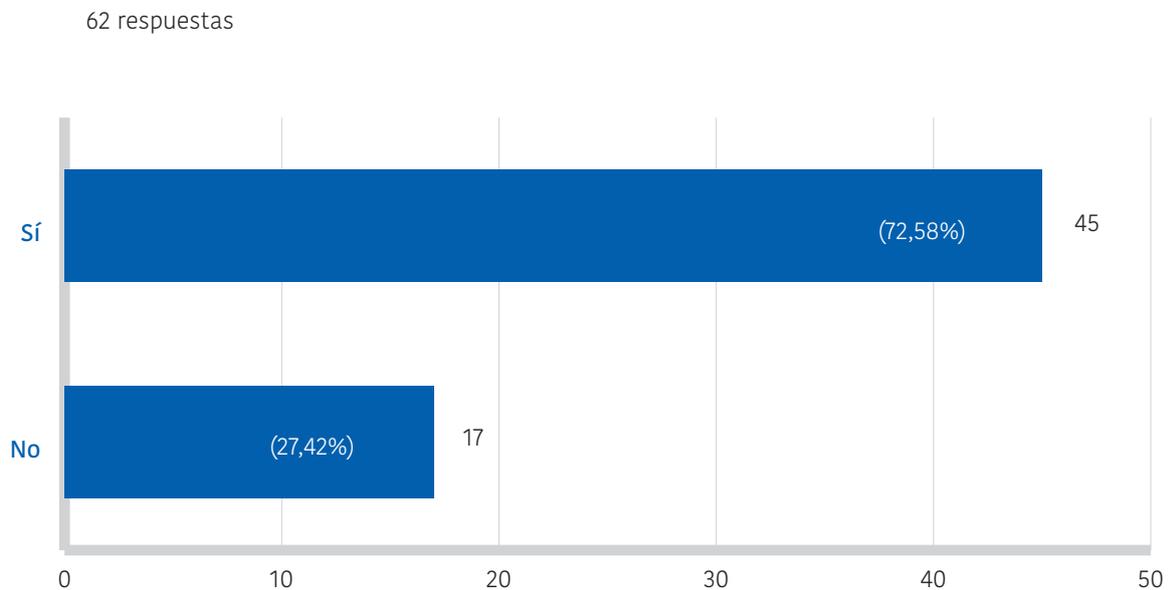
A ello se suman las distorsiones focalizadas como enfoques rígidos centrados en la desconfianza, desarticulación, en el control exacerbado, el rechazo al error y la sanción, en el caso un servidor público osará plantear una propuesta distinta (innovadora) que impactaría positivamente en la vida de los ciudadanos, lo cual refleja su vocación de seguir su parámetro de acción o repetir lo mismo sin importar el fin último.

Es importante no perder de vista que el objetivo final es la innovación pública permanente, tanto por los avances tecnológicos (Gobierno digital) como por el dinamismo de la democracia participativa (gobernanza).

Asimismo, es interesante señalar lo que los expertos y servidores públicos que participaron de nuestra encuesta contestaron ante la pregunta "¿Cree usted que la innovación puede desarrollarse en las entidades públicas del Perú?".

**Figura 22.**

En el contexto actual, ¿cree usted que la innovación puede desarrollarse en las entidades públicas del Perú?



Fuente: elaboración propia. Tomado de anexo 7.

Obtuvimos, como respuesta, que más del 72% de los encuestados considera que es posible desarrollar este proceso en las entidades públicas en el Perú, lo cual genera un espacio importante de motivación para continuar con este proceso.

#### 4.2.4.1. Algunas experiencias internacionales

##### 4.2.4.1.1. España

Si bien España no figura en el top del Índice Mundial de Innovación 2021<sup>112</sup> a nivel de *Government effectiveness*<sup>113</sup>, desarrollado por la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)<sup>114</sup>, ha sido tomado como referente en este estudio por las buenas prácticas de algunas de sus regiones autónomas, además de por su cercanía con nuestro país en cuanto a idioma y cultura.

112. España, a nivel de innovación en materia de *Government effectiveness*, se encuentra en la posición 32, para más información, consultar en: [https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo\\_pub\\_gii\\_2021/es.pdf](https://www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_gii_2021/es.pdf)

113. El Índice Mundial de Innovación posee diferentes indicadores que determinan los diferentes niveles de innovación, por lo que, para efectos de esta investigación, hemos considerado el *Government effectiveness* como un indicador relacionado con la gestión pública. Para poder obtener una mejor conceptualización sobre *Government effectiveness*, verificar lo siguiente: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/governancemattersvii.pdf>

114. La OMPI es el foro mundial en lo que atañe a servicios, políticas, cooperación e información en materia de propiedad intelectual. Es un organismo de las Naciones Unidas, autofinanciado, que cuenta con 193 Estados miembros, para mayor información visitar: <https://www.wipo.int/about-wipo/es/>

En el caso español hemos identificado dos experiencias innovadoras referidas a licencias y permisos de conducir, y monitorización de afluencia en playas, los cual presentamos a continuación en las siguientes tablas:

**Tabla 32.**

MiDGT (finalista en la XII edición [2021] de los Premios Aslan a la Transformación Digital de las Administraciones Públicas en la categoría: app para mejorar el servicio al ciudadano)

<b>Tema</b>	Aplicación para tener licencias y permisos de conducir de manera virtual
<b>Entidad</b>	Dirección General de Tráfico (DGT) - Ministerio del Interior
<b>Tiempo de implementación</b>	Desde 2020
<b>Materia</b>	Innovación y simplificación
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Centralizar la información de la DGT en una app</li> <li>• Facilitar la verificación y acceso en línea de todos los documentos vehiculares</li> <li>• Acceder a información vehicular, recibir notificaciones de multas, realizar pagos y trámites, actualizar datos</li> </ul>
<b>Ámbito</b>	Nacional
<b>Detalle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se puede acceder a toda la información relacionada con el vehículo, es decir, han centralizado todas las dependencias en un solo lugar para acceder desde el teléfono móvil</li> <li>• Según informa la DGT, con la app se puede acceder a: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Datos generales del vehículo, como marca, modelo, bastidor y cilindrada</li> <li>- Distintivo medioambiental</li> <li>- Datos de la última ITV</li> <li>- Entidad aseguradora actual y fechas de cobertura</li> <li>- Datos del titular del vehículo</li> <li>- Municipio fiscal en el que está domiciliado el vehículo</li> <li>- Conductor habitual, en el caso de que lo hayas comunicado a Tráfico</li> </ul> </li> </ul>
<b>Población beneficiada</b>	Más de 27,2 millones de conductores con permiso de conducción en España en el año 2020 <sup>115</sup>

**Fuente:** elaboración propia, con información tomada de la Dirección General de Tráfico y del Informe del Banco de Innovación en las Administraciones Públicas (2021)<sup>116</sup>.

115. Información obtenida del Instituto Nacional de Estadística a través de la Dirección General de Tráfico: <https://www.dgt.es/es/seguridad-vial/estadisticas-e-indicadores/censo-conductores/>

116. Para más información, verificar: [https://bci.inap.es/alfresco\\_file/7a771480-be1f-43db-9237-f31ef429a2af](https://bci.inap.es/alfresco_file/7a771480-be1f-43db-9237-f31ef429a2af)

**Tabla 33.***Video sensors*

<b>Tema</b>	Monitorización de afluencia a playas en tiempo real
<b>Entidad</b>	Ayuntamiento de Barcelona
<b>Tiempo de implementación</b>	Desde 2020
<b>Materia</b>	Innovación
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar la restricción de aforo en playas</li> <li>• Instalar cámaras y sensores en puntos estratégicos de las playas</li> <li>• Controlar el aforo con sistemas de monitoreo de cámaras e inteligencia artificial</li> <li>• Respetar la información sensible de cada individuo. No se identificarán personas</li> </ul>
<b>Ámbito</b>	Diversos ayuntamientos de Cataluña
<b>Detalle</b>	<p>Es un sistema de inteligencia artificial móvil, en el que se utilizan cámaras y <i>video sensors</i> con diversas estrategias, que detectan hasta 150 personas por minuto:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El sistema combina la información que capta la cámara embarcada en el <i>quad</i> (cuatrimoto), y que se actualiza cada tres segundos, con las cámaras fijas situadas en las torres de vigilancia de los socorristas, que son los puntos más críticos de la playa. La cámara está conectada en la plataforma HAToM, desarrollada por la empresa Tinkerers Lab, que visualiza en tiempo real los datos geoespaciales facilitados desde el cuatrimoto en un mapa 3D situado en la Jefatura de la Policía Local de Castelldefels. De esta manera, las autoridades pueden controlar la cantidad de gente acumulada en un mismo lugar “y si es necesario, pueden cerrar la playa, cosa que ya ha pasado dos veces desde que lo hemos instalado” (Serra, 2020)</li> <li>• El control del aforo se hará mediante unos <i>video sensors</i>, un sistema que dará información en tiempo real sobre el volumen de playa ocupada y, por lo tanto, se podrá conocer en tiempo real cuál es el empleo de las playas en cada momento. El sistema avisará cuando el aforo supere el estipulado y no identifica a personas, sino que detecta sombras y las contabiliza como personas (Ayuntamiento de Barcelona, 2020)</li> </ul>
<b>Población beneficiada</b>	Veraneantes que acuden a las playas de la comunidad autónoma de Cataluña

**Fuente:** elaboración propia, con información tomada de Serra (2020)<sup>117</sup> y del Ayuntamiento de Barcelona (2020).

## 4.2.4.1.2. Chile

En el caso chileno hemos identificado dos experiencias innovadoras referidas a las compras públicas innovadoras y al banco de experiencias innovadoras en gestión pública. Los presentamos a continuación en las siguientes tablas:

117. Para consultas: [https://www.elnacional.cat/es/economia/start-up-catalana-solucion-controlar-aforo-playas\\_523167\\_102.html](https://www.elnacional.cat/es/economia/start-up-catalana-solucion-controlar-aforo-playas_523167_102.html)

**Tabla 34.****Compra Pública Innovadora (CPI)**

<b>Entidad</b>	Ministerio de Economía, Fomento y Turismo / Laboratorio de Gobierno / Dirección Chile Compra
<b>Implementación</b>	Piloto de 2014-2017
<b>Materia</b>	Es un programa del Gobierno chileno para incorporar los factores investigación, desarrollo e innovación (I+D+i) en los procesos de compra de los organismos públicos. Instala la innovación como práctica institucional
<b>Origen</b>	El Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC) impulsó iniciativas para la innovación, e incorpora la institucionalización del proceso de innovación en cuatro etapas: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. En la periferia. Innovación como un recurso externo a la institución: consultora externa de apoyo</li> <li>2. Un espacio en la institución. Innovación practicada en alguna parte de la institución: proyectos de innovación y unidades de innovación</li> <li>3. En el centro de la institución. La innovación es visible y tiene una posición central en la institución: lineamientos estratégicos, unidades de innovación y comités dependientes de la dirección del servicio</li> <li>4. Intrínseco a la institución. La innovación se inserta en las prácticas de todos los servidores públicos de la institución</li> </ol>
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• “Contribuir a que los organismos públicos resuelvan sus necesidades de abastecimiento, a través de la (1) innovación en los procesos de compras públicas y/o (2) a través de la compra de productos o servicios innovadores”</li> <li>• “Contribuir a la generación de una Directiva de Compras Públicas que Chile Compra difunda en los 850 servicios públicos compradores que dependen de su gestión y competencia” Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (2018). Mesa Interinstitucional Compra Pública e Innovación. Documento de trabajo</li> <li>• Generar innovación y valor agregado a las compras, al estilo del sector privado</li> <li>• Licitación problemas o desafíos que generen la compra de diversos tipos de soluciones a esos problemas</li> <li>• Poner atención en las necesidades y problemas de cada institución del Estado y que la contratación pública sea una herramienta que genere mejoras reales en la gestión y en la calidad de los servicios públicos</li> <li>• Efectuar compras estratégicas, que resuelvan problemas asociados al quehacer de las instituciones</li> <li>• Priorizar productos o áreas estratégicas con oportunidades de mejora</li> <li>• Al elaborar el plan anual de compras, asignar presupuesto para innovar en los productos o áreas estratégicas priorizadas</li> <li>• Incentivar la participación de las MYPE en la generación de innovación</li> <li>• Generar ahorros a través de la mejora de procesos</li> </ul>
<b>Ámbito</b>	Nacional. El programa CPI seleccionó a tres instituciones para ser piloto: Servicio Nacional del Consumidor, Parque Metropolitano y Carabineros



<b>Alcance</b>	El Estado juega un rol clave en el incentivo a la innovación privada y tiene una responsabilidad ineludible en la incorporación de innovaciones en los servicios públicos para mejorar la calidad de atención a los ciudadanos en los diferentes ámbitos de alcance del mismo Estado. Las compras públicas aparecen como una gran oportunidad de ser gestionadas, en parte, con una óptica de proceso de innovación, buscando las mejores soluciones a problemas públicos sectoriales o transversales, y tomando el gasto en compra pública como una palanca para la innovación privada que a la vez genera innovación pública, a través de este “fondo de innovación” existente que son las compras públicas estratégicas <sup>118</sup>
<b>Brecha</b>	“Entre las dificultades de las instituciones para innovar en el proceso de compras está la rigidez y la complejidad del sistema de compras, la falta de incentivo para comprar innovación y el desconocimiento de los conceptos asociados a la Compra Pública Innovadora” <sup>119</sup> . Este programa incorpora la innovación como práctica en las compras públicas, pone atención en las necesidades y problemas de cada institución y utiliza la contratación pública como una herramienta estratégica para incorporar innovaciones privadas en el ámbito público
<b>Población beneficiaria</b>	No especificado

**Fuente:** elaboración propia, fuente de la Dirección de Chile Compra y Laboratorio de Gobierno (2018)<sup>120</sup>.

**Tabla 35.**

Banco de experiencias innovadoras en gestión pública – OEA

<b>Entidad</b>	Consejo para la Transparencia
<b>Implementación</b>	4 años
<b>Materia</b>	Acceso a la información y Gobierno abierto
<b>Origen</b>	No especificado
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalar la cultura de la transparencia en Chile, para lo cual se sustenta en dos ámbitos: la transparencia activa y el acceso a la información</li> <li>• Otorgar mayor información a la ciudadanía para facilitar la participación y el control ciudadano</li> <li>• Mejorar el desempeño de los organismos del Estado en materia de transparencia y acceso a la información</li> </ul>
<b>Ámbito</b>	Nacional. Órganos de gestión estatal, municipios, hospitales, universidades estatales, empresas públicas, etc.
<b>Alcance</b>	Contribuir en la instalación de la cultura de la transparencia en Chile. Este modelo se sustenta en dos pilares: visión ciudadana y acompañamiento institucional, a través de mecanismos electrónicos de fiscalización del desempeño público, y la autoevaluación institucional, contrastando la información o cruzándola entre la opinión ciudadana y la autopercepción del trabajador/funcionario público

118. Innovadores Públicos: <https://innovadorespublicos.cl/documentation/publication/31/>

119. Universidad de Chile y Laboratorio de Gobierno (2018). *Experiencias de innovación pública*, 1.ª edición. Ediciones CEA-FEN Universidad de Chile: Santiago de Chile.

120. ¿Cómo podemos innovar en el proceso de compra pública? Laboratorio de Gobierno. URL: [https://www.lab.gob.cl/uploads/filer\\_public/95/09/95095128-1a9b-464c-928c-d894c7d2c53b/directiva\\_compra\\_publica\\_innovadora.pdf](https://www.lab.gob.cl/uploads/filer_public/95/09/95095128-1a9b-464c-928c-d894c7d2c53b/directiva_compra_publica_innovadora.pdf)

<b>Brecha</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los órganos de la Administración central (268), en el año 2010, tuvieron un puntaje de 93,82%; el año 2011, un 93,37%; el año 2012, un 96,93%; y el año 2013, un 96,23%</li> <li>• Los hospitales (57), en el año 2010, tuvieron un puntaje de 77,76%; el año 2011, un 84,63%; el año 2012, un 93,12%; y el año 2013, un 93,77%</li> <li>• Las universidades (16), en el año 2010, tuvieron un puntaje de 20,45%; el año 2011, un 76,54%; el año 2012, un 77,93%; y el año 2013, un 90,00%</li> <li>• Las municipalidades (345) han tenido dos procesos: en el año 2012 obtuvieron un puntaje promedio de 30,26%; y en el año 2013 un 47,43%</li> <li>• Las corporaciones municipales (54) han tenido un proceso de fiscalización, el que fue durante el año 2013, con un puntaje promedio de 14,17%</li> <li>• Las fundaciones (7) han tenido un proceso de fiscalización, el que fue durante el año 2013, con un puntaje promedio de 94,15%</li> </ul>
<b>Población beneficiaria</b>	Más de 16 000 000 de habitantes

**Fuente:** elaboración propia, con información tomada de Organización de Estados Americanos. Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva (2015)<sup>121</sup>.

#### 4.2.4.1.3. Colombia

En el caso colombiano hemos identificado dos experiencias innovadoras referidas a los indicadores de las entidades y al banco de experiencias innovadoras en gestión pública. Los presentamos a continuación en las siguientes tablas:

**Tabla 36.**

TerriData

<b>Tema</b>	Herramienta para visualizar virtualmente indicadores de diversos tipos
<b>Entidad</b>	Departamento Nacional de Planeación (DNP)
<b>Tiempo de implementación</b>	No definido
<b>Materia</b>	Innovación y simplificación
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecer la gestión pública a través de datos estadísticos a nivel nacional, departamental y regional en Colombia</li> <li>• Presentar y promover el uso de indicadores estandarizados y comparables</li> <li>• Recoger información valiosa que sirva de insumo para el diseño de programas y proyectos en la elaboración de políticas públicas</li> <li>• Definir metas e indicadores de los instrumentos de planificación existentes</li> <li>• Realizar seguimiento y control de avance de los planes, programas y proyectos sectoriales</li> <li>• Transparentar la gestión poniéndola al alcance del acceso público</li> <li>• Permitir a la ciudadanía participar en el ciclo de la gestión pública</li> </ul>

121. Para más información: [https://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/Banco/2015/GOBIERNO\\_ABIERTO/Modelo%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n.pdf](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/Banco/2015/GOBIERNO_ABIERTO/Modelo%20de%20Fiscalizaci%C3%B3n.pdf)

<b>Ámbito</b>	Nacional
<b>Detalle</b>	Es una plataforma virtual que permite a los ciudadanos tener acceso a los indicadores de las instituciones de todo el país, por ejemplo: demografía, finanzas públicas, economía, ambiente, vivienda y servicios públicos, educación, salud, seguridad, ordenamiento territorial, mercado laboral, medición de desempeño municipal. Todo ciudadano con acceso a un dispositivo electrónico conectado a Internet (también está en versión IOS y Android) podrá tener acceso a información actualizada, cuadros comparativos y así mejorar los procesos de toma de decisiones
<b>Origen</b>	Nace como una respuesta a la Organización para la Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE) y a las necesidades locales de contar con mejores datos sobre las realidades territoriales. Es una herramienta útil y práctica para la planificación de la gestión pública y brinda información para el diseño y focalización de proyectos
<b>Población beneficiada</b>	Población de Colombia (ciudadanía, academia e instituciones públicas y privadas)
<b>Presupuesto</b>	No definido

**Fuente:** elaboración propia, con información tomada del Departamento Nacional de Planeación (s.f.)<sup>122</sup> y del vídeo de DNP Colombia (2019)<sup>123</sup>.

**Tabla 37.**  
Gobernarte – BID

<b>Tema</b>	Plataforma para la conectividad para la innovación social en el Atlántico
<b>Entidad</b>	Departamento del Atlántico y Universidad Antonio Nariño
<b>Tiempo de implementación</b>	4 años
<b>Materia</b>	Innovación social
<b>Objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Levantamiento de información directa, desde el sentir poblacional</li> <li>• Identificar la problemática local y proponer soluciones creativas</li> <li>• Seleccionar datos que se tomarán como insumos para identificar situaciones y resolverlas</li> <li>• Tomar datos de la población y conectarlos con propuestas de políticas públicas objetivas y acertadas</li> <li>• Identificar aprendizajes colectivos a partir de los diversos proyectos y propuestas</li> </ul>
<b>Ámbito</b>	Departamento del Atlántico. Población heterogénea: africanos e indígenas españolizados, interactúan con diversas etnias regionales

122. Para más información, verificar: <https://terridata.dnp.gov.co/>

123. ¿Qué es TerriData?, visualizar en la siguiente página: <https://www.youtube.com/watch?v=fNlza09AQ1E>

<b>Detalle</b>	Acércate es una iniciativa que consta de una web y una app de <i>crowdsourcing</i> <sup>124</sup> . Es un espacio donde se crean soluciones entre todos, encaminadas a mejorar la condición de vida de los pobladores La plataforma está conformada por áreas temáticas y servicios (electricidad, agua, agricultura, seguridad ciudadana, etc.) y cada una de estas áreas tiene un equipo de “solucionadores” conformados por funcionarios de la gobernación, trabajadores/investigadores de la Universidad Antonio Nariño y representantes de la sociedad civil
<b>Origen</b>	La plataforma <i>online</i> se creó como una vía rápida para que todos tengan cercanía con las autoridades y puedan hacer llegar sus opiniones, ideas y dudas. Para que todos los pobladores puedan conectarse y participar, previamente se instalaron 160 zonas wifi
<b>Población beneficiada</b>	2 489 709 habitantes

**Fuente:** elaboración propia, con información tomada de Acércate: Plataforma de Conectividad para la Innovación Social en el Atlántico<sup>125</sup>.

A modo de sugerencia, resulta interesante revisar los ejemplos que también nos ofrece el estudio de la OCDE (2016) en lo que respecta al Gobierno digital y el Gobierno abierto<sup>126</sup>.

### 4.3. AVANCES DE LA REFORMA Y MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN 2012<sup>127</sup>

Consideramos pertinente compartir, a modo de resumen, lo que en el año 2012 se evaluó respecto de los *Avances de la reforma y modernización del Estado en el Perú* (Casas, 2012), como un documento preliminar auspiciado por la SGP de la PCM y con apoyo del BID.

Este documento colgado en el portal de la SGP evidencia que el concepto de modernización del Estado se trabajó desde su acepción más amplia y fue la que rigió al inicio, para luego ser modificada hacia una focalización de la gestión pública. Esto también se pone en evidencia en la LMMGP y su modificación posterior, lo cual consideramos relevante, pues el objeto de estudio de una política pública como la modernización del Estado debe contar con una definición y un ámbito de implementación claros, si no los esfuerzos se difuminan y los impactos y resultados no son los esperados.

124. El *crowdsourcing* es un modelo de abastecimiento de información en el que personas y organizaciones participan suministrando ideas sobre algún tema o soluciones a un problema.

125. Para más información, ver: <https://gobernarte.info/dev4/site/wp-content/uploads/2020/08/FichaNuevaAcercate.pdf>

126. Para más información, ver: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru\\_9789264265226-es#page281](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page281)

127. Consideramos importante señalar que este apartado expresa una reducción o resumen del documento: *Avances de la reforma y modernización del Estado en el Perú*, de autoría de Casas (2012), por lo que no hemos utilizado un método de citado puesto que no ha habido un aporte intelectual propio. Esta aclaración se hace con la finalidad de no afectar la autoría correspondiente sobre dicho texto, previniendo cualquier interpretación de plagio.

El estudio se estructura en cinco capítulos: referido a la estructura del Estado, la simplificación administrativa, el presupuesto por resultados, el proceso de descentralización y el Gobierno electrónico, para luego compartirnos sus conclusiones.

En cuanto a la **estructura del Estado**, se centra en el Poder Ejecutivo y sus actividades para desarrollar lo relativo a su reestructuración y creación de nuevas instituciones, la aún reciente Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del año 2007, los avances respecto de la Leyes de Organización y Funciones de los Ministerios, buscando tener una adecuada definición de competencias exclusivas y compartidas, especialmente con los Gobiernos subnacionales.

Respecto a la **simplificación administrativa**, nos señala que, hasta antes de 2009, cada entidad diseñaba sus propias acciones con la finalidad de simplificar trámites. Ante dicha situación, se promueve la formulación consensuada de la Política Nacional de Simplificación Administrativa, lo cual fue un hito a pesar de que ya existían esfuerzos por parte de la PCM y de que se puso en evidencia que los ministerios habían realizado más mejoras administrativas y mayor cantidad de procedimientos simplificados que los organismos públicos entre los años 2007 y 2009.

La Política Nacional de Simplificación Administrativa identificó que, hasta el año 2010, el Poder Ejecutivo contaba con 3631 procesos de mejoras administrativas y se realizó simplificación de procedimientos en 951 entidades; y sobre los Gobiernos locales y regionales, estos contaban con 10 503 mejoras administrativas y simplificaron procedimientos en 5801 entidades.

Es imprescindible resaltar que la simplificación administrativa es un tema importante dentro del proceso de modernización de la gestión pública, lo cual se resume en acercar el Estado al ciudadano. Así, se dio un impulso más fuerte cuando buscaron mejorar la colocación de Perú en *rankings* internacionales como el *Doing Business* del Banco Mundial, ya que también se pretendía mejorar las condiciones para promover la inversión y que esta sea más atractiva no solo para los inversionistas nacionales, sino también los internacionales.

Otro capítulo era el referente al **presupuesto por resultados**, cuyo objetivo es mejorar la efectividad y eficiencia del gasto público al generar un vínculo entre el financiamiento de las organizaciones del sector público y los resultados que generan. El impacto de este se materializa en la mejora en la priorización del gasto y en la eficiencia o efectividad del servicio que se financia.

En el año 2008, el Perú incluyó cinco programas estratégicos que se llevaron a cabo bajo la modalidad de presupuesto por resultados (PPR) en su Ley de Presupuesto.

Así, según los funcionarios responsables del presupuesto por resultados en el Perú, el cambio principal que busca el PPR es mejorar la calidad del gasto a través del fortalecimiento de la relación entre el presupuesto y los resultados, mediante el uso sistemático de la información de desempeño y las prioridades de política.

Luego, en el año 2009, nuevamente se establece la incorporación de cuatro programas estratégicos adicionales y se da un paso importante dado que se incorpora el PPR en la Ley General de Presupuesto, lo que lleva a la institucionalización del proceso, ya que se reconoce como un eje orientador del ejercicio de la elaboración del presupuesto.

En el año 2010, se crearon dos programas de incentivos orientados a las municipalidades que fueron el Plan de Incentivos y el Plan de Modernización Municipal, que ahora han sido fusionados en el último.

Este plan impactó en el crecimiento y la competitividad de la economía y en la calidad de vida de los ciudadanos, por ello, era importante desarrollar un esquema de incentivos a través de transferencias condicionadas al logro de resultados a las municipalidades.

En el año 2012, para su formulación presupuestaria, se establecieron directivas que disponen que para el año 2014 todas las instituciones públicas deben adoptar la formulación presupuestaria con enfoque de resultados.

En conclusión, el presupuesto por resultados es una fase de la gestión por resultados. Desde el Ministerio de Economía y Finanzas se ha buscado generar una cultura en ese sentido, sin embargo, sus labores están más centradas en lo referido a la elaboración del presupuesto y la gestión financiera. Esto abre una gran oportunidad de sinergias entre la SGP y el MEF con la finalidad de que la Secretaría evalúe y monitoree los avances del Ministerio, dado que la gestión por resultados es hacia donde se busca llegar en varias instituciones que deberán luego integrarse en el proceso.

También aborda el **proceso de descentralización** desarrollando desde el inicio ejes del proceso y el marco legal e institucional, señalando que, al ser un proceso inminentemente político, se incluyen los mecanismos de participación y transparencia, los cuales ejercen un rol destacado en la consolidación del proceso. Un claro ejemplo de ello es el presupuesto participativo. Además, nos habla del Consejo Nacional de Descentralización, hoy inexistente.

Este mismo estudio de evaluación, en su último capítulo, hace referencia al **Gobierno electrónico**, el cual se entiende como el uso de las tecnologías de la información y la comunicación o TIC en los órganos de Administración pública para mejorar la información y los servicios que se ofrecen a la ciudadanía. Así, también busca orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y promover la participación de los ciudadanos.

El fin de utilizar las TIC en los servicios públicos es reducir los costos asociados a la provisión de dichos servicios y mejorar la accesibilidad de los ciudadanos a los mismos. Asimismo, se logra obtener mayor confianza de la ciudadanía por la transparencia de las instituciones y se mejora la capacidad del Gobierno para poder manejar un entorno cambiante.

En cuanto a la automatización de los trámites o servicios en general, hasta 2012 se resalta la poca presencia de trámites transaccionales o interactivos y la gran cantidad de trámites de carácter únicamente informativo cualquiera que sea la entidad que se analice o el sector.

Por otro lado, en cuanto al Portal del Estado Peruano, sus principales logros en 2011 fueron:

- Registro de más de 2076 entidades.
- Actualización del portal con más de 1648 personas encargadas de diferentes instituciones públicas.
- Tutoriales, manuales y pequeñas ayudas para el entendimiento de la mayoría de los conceptos y siglas especializados.
- El Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial han cumplido con ingresar alrededor del 80% de la información, lo cual contrasta con el pobre desempeño de las municipalidades distritales y provinciales, Gobiernos regionales y organizaciones autónomas con 15%, 10% y 10% de información ingresada, respectivamente.

Para el año 2007, el Sistema Electrónico de Compras y Adquisiciones del Estado (SEACE) tenía módulos heredados de CONSUCODE, entre ellos el plan anual de adquisiciones y contrataciones, el registro de procesos de selección de contratación pública electrónica, catálogos de productos, procedimiento de subasta inversa y estadísticas disponibles sin restricciones. Y para el año 2008, se implementó una nueva plataforma de *hardware* y *software* con la finalidad de desarrollar una nueva versión del SEACE. Es interesante señalar que, para el año 2010, el Perú se encontraba detrás de Brasil y Chile, pero mejor que Ecuador, Argentina y Colombia, en cuanto al desarrollo de un sistema de compras y registro de proveedores.

En ese capítulo incluye lo referente a la adecuación de la Ley de Transparencia, pues en 2010 se aprobaron los "Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración pública".

Asimismo, en el año 2011, se aprobaron los lineamientos que establecen el contenido mínimo de los Planes Estratégicos de Gobierno Electrónico (PEGE), y así, se consiguió uniformizar y facilitar la aplicación de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico en los integrantes del Sistema Nacional de Informática.

Respecto al uso de aplicativos participativos e interactivos, para el año 2022, la SUNAT, RENIEC e INDECOPI son los organismos con mayor cantidad de aplicaciones digitales con 291, 108 y 103 aplicaciones, respectivamente.

A modo de conclusiones generales de este estudio, consideramos pertinente señalar:

- La reforma del Estado y la modernización de la gestión pública abarca diversas acciones que tener en cuenta por su carácter transversal y resulta relevante estudiar los principales esfuerzos.
- Cualquier intento de avanzar en la reforma del Estado o modernización de la gestión pública pasa por el Congreso de la República, el Ministerio de Economía y Finanzas, los Gobiernos subnacionales y la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.
- Desde el año 2008 existe la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) como ente rector de la gestión de recursos humanos en el Estado. Es importante resaltar su creación ya que, si no se cuenta con un personal capacitado y motivado, no será posible implementar correctamente una gestión por resultados, la mejora de la gestión de actividades y una idónea modernización del Estado.

#### 4.4. DOCUMENTOS DE POLÍTICA DE LA SECRETARÍA DE GESTIÓN PÚBLICA<sup>128</sup>

A continuación, queremos exponer, a modo de resumen, el esfuerzo de sistematización que ha realizado la SGP respecto de varios medios del Sistema Administrativo de Modernización del Estado hasta el año 2021; si bien este nivel de detalle no forma parte de la presente investigación, consideramos pertinente contar con una mirada general de cada medio desde la perspectiva del propio ente rector del sistema, que también puede ser entendida como una especie de memoria institucional y que han denominado documentos de política.

Para este capítulo, tenemos en cuenta sus consideraciones del estado de cada medio a través de lo que consideran sus logros, avances y desafíos, respecto de:

##### 4.4.1. Documento de política: calidad regulatoria en el Perú<sup>129</sup>

En cuanto a la calidad regulatoria, se necesita una reforma gradual y profunda que mejore el proceso de la toma de decisiones de políticas públicas. Entre los años 2016 y 2021, se pueden identificar los siguientes grandes logros:

En primer lugar, se logró la incorporación de la mejora regulatoria en el Sistema de Modernización de la Gestión Pública, logrando incorporarla en un marco normativo e institucional.

128. Consideramos importante señalar que este apartado expresa una reducción o resumen de los documentos de política empleados a lo largo del desarrollo del mismo, de autoría de la Secretaría de Gestión Pública (SGP), por lo que no hemos utilizado un método de citado puesto que no ha habido un aporte intelectual propio. Esta aclaración se hace con la finalidad de no afectar la autoría correspondiente sobre dichos textos, previniendo cualquier interpretación de plagio.

129. Para más información, ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1970343/Calidad%20Regulatoria%20VF.pdf.pdf>

En segundo lugar, se creó el ente de coordinación de calidad regulatoria, la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria (CMCR). Esta comisión está conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En tercer lugar, se logró la implementación del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) para reducir cargas administrativas. El Análisis de Calidad Regulatoria somete a todo proyecto normativo con el fin de determinar si se aprueba o no un nuevo trámite. Además, este cuenta con cuatro fases: preparación, análisis, remisión y validación.

En cuarto lugar, se logra la implementación y el uso de aplicativos para mejorar la calidad regulatoria. En ese sentido, la Secretaría de Gestión Pública señala que se siguió la experiencia de Colombia y México, quienes implementaron un aplicativo informático para revisar el ACR ([yachay.pcm.gob.pe](http://yachay.pcm.gob.pe)).

En quinto y sexto lugar tenemos la incorporación de instrumentos de calidad regulatoria en la Política Nacional de Competitividad y Productividad; y la aprobación del Reglamento del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR) mediante el Decreto Supremo 063-2021-PCM.

Por otro lado, durante los años de 2016 a 2021, también se lograron identificar las principales dificultades en todo este proceso, las cuales son las siguientes: inestabilidad política, rotación del personal, resistencia al cambio, falta de información y la implementación de un aplicativo para la revisión considerando el volumen de procedimientos administrativos que revisar.

Por último, la Secretaría de Gestión Pública es consciente que aún existen muchas metas por lograr y procesos más eficaces en mérito de la calidad regulatoria. Así, la SGP enuncia la siguiente agenda pendiente:

1. Adecuar o desarrollar instrumentos para los Gobiernos regionales y locales.
2. Definir plazos y criterios de priorización y evaluación.
3. Capacitar a funcionarios y servidores públicos. Se requiere capacitación permanente a directivos y servidores públicos en los tres niveles de gobierno.
4. Aprobar y validar las metodologías del Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).
5. Desarrollar un aplicativo para todo el ciclo de regulación, con lo que se logrará integrar los diferentes aplicativos existentes.
6. Integrar el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) en el Análisis de Impacto Regulatorio (AIR).
7. Asignar recursos necesarios para la implementación del Análisis de Impacto Regulatorio. Es fundamental que las entidades públicas asignen recursos suficientes para la implementación de la reforma (SGP, 2021b, págs. 17-19).

#### 4.4.2. Documento de política: simplificación administrativa en el Perú<sup>130</sup>

El camino hacia la simplificación administrativa se inicia con la promulgación de la ley de simplificación administrativa, Ley 25035, del año 1989. El camino y avance de la simplificación administrativa comenzó hace más de treinta años, sin embargo, en esta ocasión, la Secretaría de Gestión Pública expone los principales logros de los años 2016 a 2021.

Los diez principales logros que la Secretaría de Gestión Pública identificó son los siguientes:

1. Cambio de enfoque: la simplificación administrativa como parte integral de la mejora de la calidad regulatoria.
2. Implementación del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) para reducir cargas administrativas.
3. Fortalecimiento de la institucionalidad para promover la simplificación administrativa.
4. La implementación del Sistema Único de Trámites (SUT).
5. La aprobación de más de doscientos procedimientos administrativos estandarizados.
6. Actualización de los lineamientos y formatos para el TUPA.
7. La prohibición de exigencias a usuarios y otras medidas de simplificación administrativa.
8. La modificación de la Ley de Procedimiento Administrativo General.
9. Fortalecimiento del INDECOPI.
10. El uso de la Plataforma de Interoperabilidad como herramienta de simplificación administrativa (SGP, 2021c, págs. 7-12).

Respecto a la agenda pendiente que la Secretaría de Gestión Pública ha identificado, enuncia siete (7) puntos que seguir con la finalidad de lograr una mayor optimización en el Estado y lograr verdaderamente una simplificación administrativa.

En primer lugar, se deben incrementar los servicios públicos digitales, efectivos y eficientes y ampliar la digitalización de trámites. Se busca promover que más entidades públicas digitalicen sus trámites y servicios en los tres niveles de gobierno.

En segundo lugar, se pretende avanzar en el uso de aplicativos y plataformas digitales. Se quiere desarrollar una plataforma que integre los aplicativos que intervienen en el ciclo de revisión de trámites. Los aplicativos de ACR, AIR, CCV y SUT.

En tercer lugar, fomentar y acelerar la adopción de medidas de simplificación administrativa en todas las instancias administrativas. En ese sentido, se busca desarrollar guías, herramientas digitales y materiales de capacitación para también promocionarlos y difundirlos de manera intensiva en los tres niveles de gobierno.

130. Para más información, ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1979797/Simplificacion%20Administrativa.pdf.pdf>

Asimismo, también se debe promover el uso de la identidad digital para realizar trámites y servicios, así como promover la simplificación administrativa en los Gobiernos regionales y locales.

De la misma manera, se tiene como punto pendiente el supervisar y fiscalizar el cumplimiento de los procedimientos administrativos estandarizados por parte de los Gobiernos regionales y locales.

Por último, se busca potenciar la participación del sector privado en la supervisión del cumplimiento de las medidas de simplificación administrativa. Para ello, se debe convocar a las cámaras de comercio y gremios empresariales para contar con información de primera mano sobre el cumplimiento de las disposiciones de simplificación administrativa y procedimientos estandarizados.

#### **4.4.3. Documento de política: perspectivas del usuario para mejorar intervenciones<sup>131</sup>**

Durante el periodo de años de 2016 a 2021 se han evidenciado distintos logros respecto a las perspectivas del usuario para mejorar las intervenciones del Estado. Muestra de ello es el resultado de la Primera Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana (ENSC) realizada en 2017. En dicha encuesta se evidenció que un 71% de los ciudadanos se muestra conforme con la atención brindada en las entidades públicas.

En ese sentido, la Secretaría de Gestión Pública identificó seis importantes logros y avances. En primer lugar, se logró contar con evidencia para la identificación de los conductores que impactan en la satisfacción de la ciudadanía. Con ello, permitió al Estado mejorar la atención y los servicios que prestan priorizando los conductores o atributos medibles que más valora la ciudadanía y los incorporó en la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad de Servicios en el Sector Público.

La Segunda Encuesta Nacional de Satisfacción Ciudadana se realizó en 2019, y mostró una mejora en la percepción del ciudadano hacia el Estado. Es así como, de casi 8 de cada 10 ciudadanos están satisfechos o muy satisfechos con la experiencia al realizar su gestión en la entidad pública.

Además, mencionan que se presentaron propuestas para mejorar Tres Eventos de Vida. Los Eventos de Vida o Rutas Ciudadanas es una metodología de *design thinking* que permite plasmar en un mapa cada una de las etapas, interacciones, canales y elementos por los que atraviesa el ciudadano desde un punto a otro durante la entrega de un bien o servicio. Por ejemplo, los Eventos de Vida pueden ser el registro de nacimiento de un hijo, el fallecimiento de un familiar o la gestión de jubilación.

---

131. Para más información, ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1996284/Perspectivas%20de%20Usuario.pdf.pdf>

En tercer lugar, se aplicó la herramienta Mapa de Viaje del Ciudadano que desarrolla los aspectos centrales de la metodología Eventos de Vida antes mencionado. Es decir, se logró desarrollar una metodología Eventos de Vida y/o Ruta Ciudadana.

En cuarto lugar, se evidencian las trabas administrativas que enfrentan los servidores públicos día a día.

En quinto lugar, se presentó la Primera Encuesta Nacional para Mejorar la Gestión Pública 2020, ello trajo como resultado que los temas donde se reportaron mayores trabas fueron: 1) recursos humanos, 2) gestión pública, 3) abastecimiento y 4) presupuesto público.

En sexto y último lugar, se menciona como logro la obtención y desarrollo de instrumentos para promover la innovación en las entidades públicas. Entre ellas se encuentra la Guía de Buenas Prácticas en Innovación Pública y las Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora.

Durante todo este proceso de avance y desarrollo en busca de una óptima y mejora en la perspectiva del usuario respecto del Estado, la Secretaría de Gestión Pública identificó tres dificultades principales:

- a) El impacto de la pandemia de la COVID-19.
- b) Inestabilidad política y de gestión.
- c) Limitadas alternativas sobre inteligencia artificial, ya que en el Perú ha sido desarrollado de manera escasa (SGP, 2021d, pág. 16).

La perspectiva del usuario es un factor fundamental que demuestra una evaluación del rendimiento y desarrollo del funcionamiento de la Administración pública. Como consecuencia de ello, la Secretaría de Gestión Pública enuncia los siguientes puntos que conforman su agenda pendiente:

1. Fortalecer el cambio de enfoque.
2. Tomar decisiones basadas en evidencia.
3. Continuar con los espacios de consulta a los servidores civiles y directivos.
4. Está pendiente contar con un Catálogo de Eventos de Vida.
5. Una agenda de reformas de los sistemas administrativos, en coordinación con sus entes rectores.
6. Evaluar la implementación de mejoras, se requiere continuar con el acompañamiento y evaluación de las mejoras implementadas por el CONADIS, MINEDU, entre otros.
7. Fortalecer la colaboración entre la Secretaría de Gobierno Digital y la Secretaría de Gestión Pública.
8. Fomentar la innovación. Es fundamental continuar con la promoción de la innovación en la gestión pública y desarrollar instrumentos y orientaciones necesarias para los servidores públicos (SGP, 2021d, págs. 20-22).

#### 4.4.4. Documento de política: gestión de la calidad en el Perú<sup>132</sup>

Durante el periodo de años de 2016 a 2021, se pueden enunciar tres logros destacados, conforme a la SGP, en materia de gestión de calidad en nuestro país. En primer lugar, la creación de la Subsecretaría de Calidad de Atención al Ciudadano (SSCAC). La SSCAC es responsable de impulsar la mejora de la calidad de servicios a las personas, en coordinación con la Subsecretaría de Análisis Regulatorio (SSAR) y la Subsecretaría de Administración Pública (SSAP). Las tres subsecretarías son dependientes de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En segundo lugar, se crearon disposiciones técnicas que orientan la mejora de la calidad de los servicios. Esta normativa técnica orienta a las entidades de la Administración pública en cómo mejorar la calidad de sus servicios con la finalidad de generar valor público y también lograr el impacto en el ciudadano, mejorando así su calidad de vida.

Entre la normativa técnica promulgada, podemos enunciar como ejemplos: la Norma Técnica para la Implementación de la Gestión por Procesos y la Norma Técnica para la Gestión de la Calidad en los Servicios Públicos.

En tercer lugar, en el año 2020 se promulgaron disposiciones técnicas para la gestión de reclamos, en concreto, el libro de reclamaciones digital como instrumento para recoger la voz de las personas.

De la misma manera, la Secretaría de Gestión Pública ha podido enunciar diversos avances durante el periodo de años de 2016 a 2021. Los avances más significativos son los siguientes:

1. El acompañamiento y asistencia técnica para la implementación de la norma técnica para la gestión de la calidad de servicios.
2. Fortalecimiento de competencias en materia de calidad de servicios.
3. Sistema de medición de la calidad de servicios a la ciudadanía.
4. Implementación de la plataforma digital Libro de Reclamaciones (SGP, 2021e, pág. 10).

La Secretaría de Gestión Pública identificó que las principales dificultades respecto a la gestión de calidad fueron la pandemia de COVID-19 y la **alta rotación** de servidores civiles, directivos y autoridades de las entidades que proporcionan asistencia técnica. Así, en el procedimiento de la implementación de la gestión de calidad, se presentaron los siguientes retos:

1. La gestión de la calidad como una necesidad.
2. Se requiere la decisión y apoyo político.

132. Para más información, ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2012534/Gestio%CC%81n%20de%20Calidad.pdf.pdf>

3. Se requiere que los servidores civiles, directivos y autoridades internalicen y cambien hacia una cultura de calidad.
4. La necesidad de desarrollar la capacidad de innovar y adaptación al cambio que requiere la sociedad.
5. La toma de decisiones basada en evidencia, rompiendo así paradigmas y el temor a ser evaluados.
6. Recursos para la mejora de la calidad (SGP, 2021e, págs. 12-14).

Como consecuencia de la identificación de las principales dificultades y retos durante la aplicación de una gestión de calidad en el Perú, también se logra detectar qué lecciones aprendidas trajeron consigo todo el avance de la gestión de calidad en estos años:

1. La importancia de la **articulación** entre la Secretaría de Gobierno Digital y la Secretaría de Gestión Pública.
2. La mejora continua de los instrumentos y su estrategia de implementación. Al ser un instrumento de calidad relativamente nuevo, se debe realizar una evaluación constante.
3. Considerar la heterogeneidad de las entidades, se debe tomar en cuenta las particularidades de los Gobiernos regionales y locales, así como los tipos de entidades.
4. **La calidad la construyen las personas.** Para garantizar el éxito de la Administración pública se necesita de los conocimientos, habilidades, compromiso, entre otros, de las autoridades, directivos y servidores civiles.
5. La necesidad de una visión holística y de integración bajo un enfoque de gestión de calidad (SGP, 2021e, págs. 15-16).

Para lograr una óptima gestión de calidad en la Administración pública se debe desarrollar su transformación y mejora con base en un proceso estructurado a corto, medio y largo plazo adecuado.

Así, la Secretaría de Gestión Pública identifica y es consciente que aún existe mucho por fortalecer, coordinar, implementar y posicionar, por lo que presentan los siguientes puntos como la agenda pendiente en la gestión de calidad:

1. Posicionar la gestión de la calidad en la Administración pública.
2. Establecer una política clara de reconocimiento y confianza.
3. Coordinación estratégica entre la Secretaría de Gobierno Digital y la Secretaría de Gestión Pública.
4. Implementar la estrategia integrada para mejorar la calidad de servicios.
5. Fortalecer las competencias de manera permanente.
6. Impulsar las herramientas y el enfoque de gestión por procesos.
7. Fomentar el uso del libro de reclamaciones digital.
8. Evaluar la participación y promoción de los reconocimientos, como instrumentos valiosos de estímulo para la mejora, aprendizaje y reconocimiento de la gestión (SGP, 2021e, págs. 17-18).

#### 4.4.5. Documento de política: Gobierno abierto en el Perú<sup>133</sup>

Durante los años 2017 y 2018 se puede apreciar que existe un fortalecimiento de la gobernanza del Gobierno abierto, ya que se adoptaron diversos cambios normativos que dieron paso a ello. Respecto a estos cambios normativos que coadyuvaron en fortalecer la gobernanza del Gobierno abierto, podemos señalar dos instrumentos normativos:

1) El decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses, Decreto Legislativo 1353, publicado en el año 2017.

2) El decreto supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción, Decreto Supremo 042-2018-PCM. Este decreto supremo de 2018 modifica el Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, entre estas modificaciones, e incluso incorporaciones, se encuentra la creación de la Secretaría de Integridad Pública y la Secretaría de Gobierno Digital, así como la norma encargada a la Secretaría de Gestión Pública, la materia de Gobierno abierto.

Asimismo, respecto a instrumentos de política, en el año 2017 se aprobó la Estrategia Nacional de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú 2017-2021 y se creó el Portal de Datos Abiertos Gubernamentales del Perú, lo cual se hizo a través de la publicación del Decreto Supremo 016-2017-PCM.

Luego, en el año 2018, con la aprobación de la Ley de Gobierno Digital, los datos abiertos se incorporan como componente de la Infraestructura Nacional de Datos. Es así como la Secretaría de Gobierno Digital lidera la implementación de la Estrategia de Datos Abiertos y la administración del portal.

En el año 2019 se creó e implementó el Foro Multiactor de Gobierno Abierto, que formaliza la participación de los actores clave: el sector público, el sector privado, la academia y la sociedad civil. Todo ello estuvo a cargo bajo la dependencia de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Durante los años 2016 y 2021, la Secretaría de Gestión Pública ha logrado identificar dificultades, retos y lecciones aprendidas durante la implementación del Gobierno abierto en el Estado, estos son:

1. Institucionalizar el Gobierno abierto en el Perú.
2. La reincorporación de la sociedad civil en la construcción de los Planes de Acción de Gobierno Abierto (PAGA).
3. Desarrollar mecanismos para asegurar la participación y representatividad de la sociedad civil, el sector privado y la academia (SGP, 2021f, pág. 10).

133. Para más información, ver: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2028521/Gobierno\\_Abierto.pdf.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2028521/Gobierno_Abierto.pdf.pdf)

Si bien es cierto que en los últimos años el Gobierno abierto ha logrado distintos avances en el Perú, aún existe una agenda pendiente que implementar en nuestro Estado. Así, la Secretaría de Gestión Pública enuncia los siguientes puntos como la agenda pendiente que seguir:

1. Posicionar el Gobierno abierto en el más alto nivel de gobierno.
2. Fortalecer la institucionalización del Gobierno abierto en las entidades públicas.
3. Dar un enfoque más estratégico al Gobierno abierto.
4. Desarrollar las materias de participación y rendición de cuentas.
5. Cocreación y construcción de los Planes de Gobiernos Territoriales al Gobierno Nacional.
6. Promover la participación del Foro Multiactor en más acciones de los Planes de Acción de Gobierno Abierto (PAGA).
7. Promover la participación y asegurar la representatividad de la sociedad civil.
8. Implementar acciones medibles que generen valor público en materia de Gobierno abierto.
9. Incorporar el enfoque de Gobierno abierto en las políticas públicas.
10. Herramienta para identificar buenas prácticas de Gobierno abierto.
11. Generar un sistema de información para reportar avances y facilitar el monitoreo y evaluación de los Planes de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) (SGP, 2021f, págs. 11-13).

Como podemos observar, no son pocos los puntos de agenda pendiente que ha identificado la Secretaría de Gestión Pública. Es por ello por lo que es importante reconocer y también recordar que, según la OCDE, el Gobierno abierto contribuye al fortalecimiento de la buena gobernanza y la promoción del crecimiento económico inclusivo.

#### **4.4.6. Documento de política: estructura, organización y funcionamiento<sup>134</sup>**

Entre los años 2002 y 2016 se ha normado la legislación peruana con el fin de delimitar principios y reglas generales en materia organizacional que aplique a las diversas entidades públicas del Perú. Lamentablemente, consideran que a nivel de reglamento no hay un desarrollo idóneo puesto que falta implementar los principios regulados por ley y las reglas en los instrumentos concretos.

Establecen como un logro importante en la evolución de la estructura, organización y funcionamiento del Estado la delimitación de los ámbitos comprendidos bajo el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y la creación de la Subsecretaría de Administración Pública.

A partir del año 2017 es cuando se delimita a la Secretaría de Gestión Pública como órgano de línea con autoridad técnica normativa a nivel nacional; y la Subsecretaría de Administración Pública

134. Para más información, ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2061469/Estructura%20Organizaci%C3%B3n%20y%20Funcionamiento%20del%20Estado.pdf.pdf>

como una unidad orgánica a cargo de las funciones relacionadas con el ámbito de estructura, organización y funcionamiento del Estado.

Así, también en 2021, se aprueba un nuevo Reglamento de Organización y Funciones de la PCM en donde se precisa y desarrollan las funciones de la Subsecretaría de Administración Pública.

Consideran como otro logro que durante estos años se haya consolidado el marco normativo sobre organización, estructura y funcionamiento del Estado. En el marco de esta consolidación normativa resaltan las siguientes normas: la modificación de la Ley Marco de la Modernización del Estado mediante el Decreto Legislativo 1446; la aprobación y promulgación del Reglamento del Sistema Administrativo de la Modernización de la Gestión Pública mediante el Decreto Supremo 123-2018-PCM; y la promulgación de los Lineamientos de Organización del Estado (LOE) mediante el Decreto Supremo 054-2018-PCM.

De la misma manera, es el conjunto de las reformas impulsadas con la finalidad de optimizar la estructura y funcionamiento de las entidades del Poder Ejecutivo.

En ese sentido, con el objetivo de impulsar y fortalecer el rol de la Presidencia del Consejo de Ministros como Centro de Gobierno, entre los años 2017 y 2018, a propuesta de la Secretaría de Gestión Pública, se impulsaron reformas orientadas a mantener solo aquellas instancias relacionadas con sus funciones sustantivas, así, simplificaron la estructura del sector.

Además, consideran como un gran avance la promulgación de directivas que brinden predictibilidad sobre la actuación de la Secretaría de Gestión Pública como ente técnico. De esta manera, en la búsqueda por dotar de mayor transparencia a las funciones de la Secretaría, se logró que la misma regule los procedimientos, criterios y requisitos para la revisión y opiniones técnicas en temas de su competencia.

También identifican que se han creado instrumentos para facilitar la elaboración de documentos de gestión organizacional de los tres niveles de gobierno. Entre ellos, se incluyen modelos de organización y funciones estandarizadas que pueden ser adoptados por las entidades con el fin de apoyarlos en la elaboración de sus instrumentos de gestión.

Por ejemplo, se aprobaron los modelos de organización para municipalidades mediante la Norma Técnica 0001-2020-PCM/SGP (SSAP), que pone a disposición de las municipalidades provinciales y distritales modelos de organización que se puedan ajustar a sus necesidades y a las características de las personas de su jurisdicción.

Por último, mencionan como logros la publicación de opiniones técnicas vinculantes para una mejor interpretación de las normas sobre estructura, organización y funcionamiento del Estado, así como la habilitación de un canal de atención de consultas que se materializa en un correo de la

PCM, mediante el cual se absuelven las consultas de carácter general en materia de organización, estructura y funcionamiento del Estado.

Cabe mencionar que en el año 2020, según cifras de la propia Secretaría de Gestión Pública, se absolvió más de 250 consultas formuladas por entidades de los tres niveles de gobierno e, incluso, consultas formuladas por organismos constitucionalmente autónomos.

La propia SGP identifica sus principales dificultades, retos y lecciones aprendidas, los cuales procedemos a enunciar.

Las principales dificultades identificadas en el rubro de estructura, organización y funcionamiento del Estado son:

- a) La **alta rotación del personal**, de los funcionarios y servidores que ocasiona muchas veces el reinicio de las coordinaciones para la elaboración de documentos de gestión organizacional.
- b) Los **limitados recursos** para atender la demanda de las entidades, la Secretaría de Gestión Pública no cuenta con un número abundante de profesionales que atiendan la demanda de asistencia técnica y acompañamiento a las entidades de los tres niveles de gobierno.
- c) La emergencia por el COVID-19 obligó que la SGP replanteara las formas de brindar asistencia técnica y acompañamiento a las entidades públicas, ya que estas se realizaban principalmente de manera presencial (SGP, 2021g, pág. 15).

De la misma manera, los principales retos identificados son:

- a) El entender que la entidad es un medio y no un fin en sí mismo. Es decir, que la entidad es un medio para alcanzar los objetivos institucionales y, por lo tanto, logre repercutir en las expectativas de la ciudadanía.
- b) Existe mayor demanda de asistencia técnica de Gobiernos regionales y locales, lo cual ha obligado a la Subsecretaría de Administración Pública a establecer planes de trabajo conjuntos entre ella y el Gobierno regional o local (SGP, 2021g, pág. 16).

Las lecciones que se pueden resaltar durante todo este proceso de fortalecimiento y repercusión de la estructura, organización y funcionamiento del Estado son las siguientes:

1. La consolidación de la Secretaría de Gestión Pública como ente rector, ente técnico y especializado.
2. El fortalecimiento de la capacidad técnica de la Subsecretaría de Administración Pública.
3. El acompañamiento permanente a las entidades se debe cumplir hasta cerrar el proceso de consulta, de forma que, si hubiese algún cambio, el personal de la Secretaría de Gestión Pública es avisado de manera oportuna.

4. Impulsar la gestión del conocimiento en las entidades públicas es necesario para dar continuidad a los procesos emprendidos para la formulación de los diversos documentos y normativas de dicha materia (SGP, 2021g, pág. 17).

Por último, la Secretaría de Gestión Pública es consciente de que aún existe mucho por hacer y establece una agenda pendiente como ente rector:

1. Buscar fortalecer y reconocer a la Secretaría de Gestión Pública como ente técnico y de control de la burocracia.
2. Desarrollar lineamientos de funciones estandarizadas de otros sistemas de administración interna.
3. Continuar con la elaboración de opiniones técnicas vinculantes ya que es de suma importancia.
4. Implementar la Plataforma de Gestión Organizacional (PGO), esta es una plataforma digital para la gestión y tramitación de documentos de gestión organizacional de las entidades de la Administración pública y progresivamente de otros instrumentos y mecanismos vinculados con la modernización de la gestión pública.
5. Diseñar e implementar un modelo articulado de gestión por procesos y evaluación de riesgos.
6. Desarrollar un modelo de procesos estandarizados, los cuales deben ser estratégicos y de apoyo, de tal forma que contengan las actividades mínimas necesarias para la generación de productos de calidad (SGP, 2021g, págs. 18-19).

#### **4.4.7. Documento de política: Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano (MAC)<sup>135</sup>**

Entre el año 2016 y 2021, la Secretaría de Gestión Pública ha logrado resaltar diversos avances relevantes y logros de la Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano, también llamado "MAC".

Entre estos logros, se enuncia que la Plataforma MAC cuenta con un marco normativo sólido que lo soporta, así como que existe la consolidación de una estrategia para el funcionamiento y desarrollo de la plataforma.

Asimismo, actualmente existen siete Centros MAC en operación a nivel nacional. Se implementaron desde 2010 en Lima Norte, en 2012 en el Callo, en 2014 en Ventanilla, Callao y Piura, en 2017 en Lima Este, en 2018 en Arequipa y, el más reciente, en 2020 en Lima Sur.

135. Para más información, ver: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2061411/Plataforma%20MAC.pdf.pdf>

Además, no solo la apertura e implementación de estos siete centros ha logrado un crecimiento sostenido de atenciones en los mismos, sino que también se ha logrado el fortalecimiento de los canales de atención presenciales que son los casos de Aló Mac y el Portal MAC.

Cabe mencionar que la SGP considera como otro gran logro la creación, implementación y expansión del Mac Express. El Mac Express es un canal de atención mixto que permite al ciudadano realizar trámites de manera presencial y servicios digitalizados, parcial o totalmente. Actualmente existen 54 Mac Express que funcionan a nivel nacional. Entre estos, 38 funcionan en embarcaciones de Plataformas Itinerantes de Acción Social y en Tambos, que recorren o están en las zonas más alejadas del país.

La implementación del protocolo para la operación de los Centros MAC ante el COVID-19 permitió que se creara también una plataforma web amigable e intuitiva, donde el ciudadano podía reservar su cita en el Centro MAC de su preferencia y atender su duda o solicitud con la entidad de su interés.

De la misma manera, hay que tener en cuenta que se logró la agilización de los mecanismos para incorporar más entidades a la Plataforma MAC, implementar instrumentos para asegurar la calidad en la Plataforma MAC, la directiva para la implementación de los Centros MAC, el módulo virtual de capacitación para MAC, metodología para la evaluación de impacto de los Centros MAC, y la Plataforma MAC referente de servicios integrados y servicios y espacios compartidos.

Por otro lado, respecto a los logros durante los años 2016 y 2021, se pueden resumir en cuatro grandes puntos:

1. Expansión de los Centros MAC a nivel nacional.
2. Propuesta de creación del Programa Nacional "Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano (MAC)".
3. Creación de lineamientos metodológicos para la distribución de costos y gastos comunes en los Centros MAC.
4. Desarrollo de un sistema de información de la gestión de la Plataforma MAC (SGP, 2021h, págs. 8-9).

Si bien es cierto que durante el periodo de años de 2016 y 2021 se lograron diferentes avances significativos sobre la Plataforma MAC, estos también presentaron dificultades y retos y, como consecuencia de ello, cuentan con lecciones aprendidas. La Secretaría de Gestión Pública las enuncia de la siguiente manera:

1. Capacidad operativa para gestionar la Plataforma Mac desde la Presidencia del Consejo de Ministros. Se deben evaluar otros mecanismos de gestión, tales como la creación de un programa nacional o una unidad ejecutora dependiente de la PCM.

2. Institucionalizar la gestión de los recursos humanos, incluyendo la capacitación constante y el desarrollo de habilidades blandas.
3. Promover una mayor participación de entidades públicas y la inclusión de más servicios. Se tiene el reto también de no solo promover, sino incentivar que estas entidades públicas permanezcan y se logre un incremento gradual en los servicios que brinda la plataforma (SGP, 2021h, pág. 10).

Por último, la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros enuncia los siguientes puntos como parte de la agenda pendiente de la Plataforma MAC:

1. Promover la digitalización de trámites e incorporación a la Plataforma MAC.
2. Manuales de funcionamiento y sistemas de calidad de los canales mixtos y no presenciales.
3. Consolidar el sistema de gestión de calidad de la Plataforma MAC.
4. Redefinir las tipologías de los Centros MAC para adecuarlos a las realidades del país.
5. Implementar la modalidad de asesores multientidad para la Plataforma MAC.
6. Aprovechar mejor el Sistema Único de Trámites para la atención en Aló MAC.
7. Integrar el Portal MAC a la Plataforma gov.pe.
8. Promover la implementación y gestión de canales de la Plataforma MAC a través del sector privado.
9. Desarrollar e implementar una estrategia de comunicación y difusión para la plataforma.
10. Promover los servicios y espacios compartidos, definir sus mecanismos de implementación y supervisión (SGP, 2021h, págs. 11-12).

Por último, cabe resaltar que se han de promover diversos canales para llegar a los lugares más alejados del país.

## CONCLUSIONES

A continuación, planteamos a modo de conclusiones las consideraciones centrales respecto a los efectos de la acción gubernamental en el proceso de modernización del Estado y de los aspectos que inciden en este, como son la lucha contra la corrupción, la transparencia, el Gobierno digital y la innovación pública.

### **Sobre el proceso de modernización en sí mismo**

- El proceso de modernización de la gestión pública coexiste con diversos modelos que le dan sentido y forma a la Administración pública en el Perú. Esta coexistencia de modelos permite el surgimiento de diversos medios, enfoques y acciones que se incorporan al sistema de una manera no programática, se superponen constantemente, lo que hace difícil su funcionamiento.
- El Estado peruano muestra una débil capacidad institucional que dé soporte a procesos de reforma, más aún cuando se trata de procesos que involucran TIC, innovación, recursos humanos capacitados y la generación de sinergias para alcanzar resultados que originen valor público.
- Constituye una constante en la gestión pública la desarticulación y desconexión de actores, normas, instrumentos, procedimientos, herramientas y mecanismos para el desarrollo de sus labores tanto a nivel interinstitucional como intrainstitucional.
- En el año 2018 se redimensionó normativamente el proceso de modernización de la gestión pública al incorporarse de forma expresa en la Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública y ser reglamento este.
- La gestión pública está desconectada de la generación de valor público, atendiendo a que la prestación de los servicios públicos no responde a las demandas sociales.
- El proceso para asimilar cambios, aceptar la transformación y adaptabilidad de nuestras instituciones y el proceso de modernización en sí mismo es bastante limitado, ya que se considera erróneamente que es mejor y más rápido hacer *borrón y cuenta nueva*. Así, es como una historia sin fin, pues se origina una débil continuidad de los enfoques o acciones de la gestión pública de toda entidad o sistema, lo cual se ve incrementado debido a una relación no muy fuerte con la planificación.
- La excesiva proliferación normativa, el desorden en su aprobación, difusión e implementación afecta directamente al desempeño de la gestión pública en nuestro país, así como la seguridad

jurídica del propio Estado. Al mismo tiempo, retrasa y entorpece la implementación de mecanismos para la modernización del Estado, debido a que surgen contingencias donde se generan espacios para la duplicidad, interferencia, confusión y aplicación errónea de las normas.

- Al ser la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública el principal instrumento que orientó todo el accionar del sistema administrativo de modernización de la gestión pública, el que este no se encuentre actualizado impide que responda de manera adecuada a las necesidades ciudadanas.
- Los niveles de articulación en el Estado peruano son bastante débiles, producto de la falta de una visión holística sobre cómo debe estructurarse la gestión pública para llevar mejores bienes y servicios de calidad a la ciudadanía.
- Los mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación no se han desarrollado de manera adecuada, facilitando la ejecución de labores aisladas que producen resultados débiles en su accionar.
- Este débil proceso de articulación y deficiente gestión del conocimiento genera la existencia de duplicidad de competencias y funciones en las entidades gubernamentales, tanto a nivel interinstitucional como intrainstitucional, lo cual repercute en el desarrollo de mayor burocracia, mayor expendio de recursos e incremento innecesario de la cantidad de trabajadores que se requieren para alcanzar un mismo fin.

## Recursos humanos

- La existencia de diversos regímenes laborales en el servicio público ha generado un marco caótico, donde la meritocracia y el respeto de los derechos laborales de los trabajadores no es el adecuado.
- Estos regímenes, en lugar de favorecer la construcción de un espacio de certidumbre y *confort* laboral para el adecuado desempeño de las labores de los servidores públicos, han precarizado la labor en el aparato público.
- La construcción de un sistema único que uniformice la configuración de una carrera pública meritocrática no ha recibido el respaldo político adecuado, ni se le ha dado la importancia que debería.
- Los altos niveles de rotación en los tomadores de decisiones afectan la continuidad en el desarrollo de procesos e implementación de acciones y medidas de medio y largo plazo para facilitar un marco de trabajo coherente con objetivos estables que alcanzar.
- La carencia de un marco uniforme para el fortalecimiento de capacidades en las instituciones públicas genera que no todo el personal esté capacitado para seguir criterios claros y bien definidos con base en perfiles y necesidades institucionales.
- Un débil sistema de gestión de los recursos humanos dificulta e impacta directamente en el proceso de implementación del Sistema de Modernización de la Gestión Pública.

## **Lucha contra la corrupción**

- La corrupción sigue siendo el principal problema que afecta el buen desenvolvimiento de la gestión pública del Estado peruano.
- El contar con una amplia gama de instrumentos normativos y otros de gestión política para la lucha contra la corrupción no ha servido para que se produzcan los resultados esperados. Ello atendiendo a que no resguardan líneas de intervención sinérgicas, ni cuentan con un enfoque claro de la realidad que se debe enfrentar.
- La debilidad institucional del ente rector, así como la falta de articulación adecuada de los actores del Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción hace que este no pueda cumplir a cabalidad con su misión para luchar de manera efectiva contra la corrupción.
- El nivel de avance en la implementación de Oficinas de Integridad resulta positivo, pero aún debe consolidarse su rol de actuación. Compartir sus labores, en la mayoría de los casos con las oficinas de recursos humanos, o ubicarse como equipos de trabajo dependientes de la máxima autoridad administrativa limita su actuación y capacidad de despliegue.

## **Transparencia**

- Subsiste la percepción de que el Estado peruano no se desenvuelve de manera transparente, siendo la corrupción y la falta de voluntad política los principales factores que interfieren para su adecuada realización.
- La cultura organizacional en las entidades públicas no reconoce de forma debida la importancia y obligatoriedad de mostrar y brindar información a los ciudadanos. Lo mismo ocurre respecto a las respuestas ante solicitudes de información por parte de los ciudadanos.
- La transparencia y acceso a la información pública se vienen implementando en el país como parte del enfoque del Gobierno abierto, con limitaciones de carácter institucional, como, por ejemplo, la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que tiene un accionar limitado en el fomento de la cultura de la transparencia, y el Tribunal de Transparencia no posee mecanismos de coacción o sanción para imponer sus decisiones, por lo que más allá de considerarse que sus fallos pueden contener una expresión vinculante, no hay un mecanismo que genere responsabilidades por su no acatamiento. Esta circunstancia, definitivamente, debilita y torna poco viable el desarrollo de las acciones que el tribunal puede desplegar, por lo que resulta indispensable fortalecer sus capacidades y darle un rol de acción más relevante.
- Los PTE constituyen una importante herramienta para el fortalecimiento de la transparencia del Estado, sin embargo, la calidad de la información que se cuelga como su presentación amigable es limitada.

## Gobierno digital

- El empleo de tecnologías de la información constituye una herramienta clave para acercar la acción gubernamental de la ciudadanía de manera más ágil, celeridad y oportuna.
- La implementación del Gobierno digital en el Perú se ha desarrollado de manera lenta, no obstante, con la pandemia del COVID-19 ha tomado un nuevo impulso ayudando a fortalecer la gestión del Estado.
- El Estado peruano cuenta con una serie de propuestas, programas y medidas que emplean las TIC, que se ponen de manifiesto en algunas entidades públicas como SUNAT, SUNARP, INDECOPI, RENIEC, OSCE, etc., pero que no han logrado masificarse en la mayoría de las entidades públicas.
- La interoperabilidad es incipiente, y existen casos de entidades que al interno de su estructura no están interconectadas.
- La brecha de conectividad en el Perú limita el avance del Gobierno digital, así como la deficiencia en equipamiento y personal capacitado.

## Innovación pública

- A pesar de que la innovación pública no es un tema nuevo en las agendas públicas de los Estados en su búsqueda de mejorar los servicios a la ciudadanía, en nuestro país, es un concepto que se está desarrollando en el Estado peruano.
- En el Perú, solo existen los Lineamientos 001-2021-SGP que establecen Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora, careciendo de un marco normativo e institucional de mayor nivel y contenido para la ejecución de intervenciones en la materia.

Además, siguiendo lo que señala el estudio de la OCDE (2020), es sustancial que los Gobiernos, a través de su Administración pública, implementen mecanismos serios y efectivos para realizar el monitoreo y evaluación de las reformas, políticas públicas y procesos, entre ellos el de la modernización de la gestión pública. Esto supone que se cuente con la capacidad para desarrollar indicadores de desempeño significativos a nivel del Gobierno nacional y subnacional (Gobiernos regionales y locales), los mismos que generen información a los formuladores y decisores de las políticas públicas y a los demás actores interesados en la brecha existente entre la calidad formal de los marcos normativos y la implementación real.

Así, lo que no se mide resulta por demás complicado que sea factible de saber cuál es su impacto, si da o no resultados y qué, cómo y dónde se debe corregir. Por ejemplo, se ha puesto en evidencia que para medir la eficacia real de la gestión pública y de sus diversos procesos no es suficiente hablar de los niveles de ejecución presupuestal.

Finalmente, es de vital importancia entender el proceso de modernización de la gestión pública como un proceso constante, que se debe observar y que tiene un impacto en el entorno y el contexto social,

así llegaron las TIC y surge una mirada clave del Gobierno digital y la necesidad de la innovación pública (que es, en sí misma, modernización). De igual forma, no podemos hablar de un proceso de modernización que genere valor público en tanto haya espacio para la corrupción y la transparencia no sea parte de la cultura organizacional y de la propia ciudadanía.

No cabe duda de que, como hemos expuesto, las personas, el recurso humano, es un eje central en todo proceso, más aún en un proceso tan amplio, constante y que requiere vencer el temor al cambio y *pensar fuera de la caja*, en la búsqueda por mejorar la prestación de bienes y servicios públicos que aumenten la calidad de vida de las personas.

## RECOMENDACIONES: AGENDA PENDIENTE Y OPORTUNIDADES DE MEJORA

En el presente apartado, a manera de recomendaciones y propuestas de mejora, estableceremos propuestas que sirvan para el fortalecimiento de la gestión pública y de su proceso de modernización, avanzar en la agenda pendiente, servir de incentivos y líneas de acción para implementar.

### **Sobre el proceso de modernización en sí mismo**

- Con la reorganización de la PCM en el año 2017, cumpliendo con las recomendaciones de la OCDE, encargándole a la SGP el rol de ente rector para la modernización de la gestión pública del Estado, se ha generado un espacio de avance en el desarrollo e implementación de medidas técnicas para orientar de mejor manera la gestión pública. Dicho proceso debe llevarse a cabo hasta el final sin intromisiones de orden político, buscando salvaguardar que lo más importante de esta labor es tener un Estado capaz de satisfacer las necesidades que los ciudadanos demandan.

Ello significa fortalecer el rol del ente rector, recaído en la SGP, a fin de que pueda orientar de manera adecuada la línea en la que debe desenvolverse el Sistema de Modernización de la Gestión Pública del Estado. Para ello es necesario que cuente con el respaldo político, adecuados recursos humanos, presupuestarios, tecnológicos, etc.

- Es imprescindible que la PCM consolide sus acciones para transformarse en un Centro de Gobierno (CdG)<sup>136</sup> capaz de generar, disponer, normar, liderar, asesorar e implementar una visión política y técnica sobre cómo debe desplegar el aparato administrativo público sus labores hacia la ciudadanía, disponiendo la participación de los diversos actores públicos que existen.
- Promover la armonización de los sistemas administrativos. En este punto recogemos la propuesta por la SGP (2021i), donde se señala que:

---

136. “[...] los Centros de Gobierno son la piedra angular de los sistemas de gobernanza pública. Los CdG aseguran que los Gobiernos tomen decisiones de alta calidad, que coordinen acciones de gobierno y mantengan coherencia en el diseño e implementación de la política de gobierno” (OCDE, 2016, pág. 107).

Para más información, ver: [https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru\\_9789264265226-es#page109](https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page109)

Se debe propiciar espacios de armonización con los entes rectores de los demás sistemas administrativos, a fin de promover su articulación, simplificación y actualización, tomando en cuenta la heterogeneidad de las entidades públicas de los tres niveles de gobierno. Para ello, también será importante continuar con la generación de evidencia sobre su funcionamiento y el impacto que tienen en la gestión de las entidades públicas, a través de instrumentos como la Encuesta Nacional de Gestión Pública, estudios sobre los efectos de sus regulaciones, entre otros (pág. 13).

Asimismo, el empleo de las TIC para iniciar la integración digital de los sistemas de planeamiento, presupuesto, inversión y abastecimiento son indispensables en la búsqueda de generar resultados eficientes y eficaces.

- Continuar con el desarrollo de los medios del Sistema de Modernización de la Gestión Pública, por parte de la SGP, dotándolos de contenidos a través de las herramientas e instrumentos respectivos (SGP, 2021i).
- Concluir con el proceso de identificación y saneamiento normativo, respecto del proceso de modernización de la gestión pública, teniendo mayor claridad de cuáles son las normas que requieren modificación, las que han sido o deben derogarse y las que están plenamente vigentes, para poder contar con un marco jurídico que nos permita tener una visión integral del funcionamiento del Estado y de todos los niveles del quehacer social.
- Identificar y crear un banco de prácticas de gestión pública (buenas y fallidas), las mismas que deberán ser sistematizadas y difundidas.
- Actualizar la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública constituirá una oportunidad para reorientar los esfuerzos y hacer que la marcha del Estado mejore de manera sustancial para responder con mayor prontitud, eficiencia, eficacia y oportunidad a lo que la realidad peruana requiere.

## **Recursos humanos**

- Implementar un sistema único de la carrera del servicio civil constituirá un marco efectivo para la construcción de un servicio meritocrático mejor remunerado que capte los mejores talentos para desplegar labores en el sector público. Se debe reducir la posibilidad de permitir el clientelismo que durante mucho tiempo ha permeado al Estado.
- La creación de la Ley Servir y la actualización de sus líneas de implementación constituyen una oportunidad importante que debe ser implementada a cabalidad para permitir que se cuente con un sistema que sea capaz de reclutar a los mejores profesionales para servir en el Estado y responder a las demandas ciudadanas con mayor nivel de efectividad.
- Asegurar el apoyo político para la implementación del régimen de SERVIR.
- Establecer medidas para reducir el alto nivel de rotación en los tomadores de decisiones. En ese sentido, disponer criterios para el cambio de titulares de entidad resulta de suma importancia. Así, un ejemplo que destacar es el de la Autoridad del Transporte Público, donde después

de designar a su jefe institucional este solo puede ser sustituido por falta grave debidamente motivada.

- Construir herramientas y métodos claros, medibles y con plazos determinados para hacer un adecuado seguimiento al proceso de implementación del régimen SERVIR.
- Uniformizar los criterios de fortalecimiento de capacidades para los servidores públicos, basados en los perfiles de profesionales y las necesidades institucionales, los cuales deben a su vez ser capaces de medir la calidad del conocimiento recibido por los trabajadores y su aporte a la mejora de su productividad.
- La formación a los servidores y funcionarios públicos se debe orientar también para entender que la entidad es un medio y no un fin en sí mismo; al igual que los órganos de apoyo, control y los sistemas administrativos son un medio para alcanzar los objetivos institucionales y, por lo tanto, las entidades, al proyectarse hacia la ciudadanía, logren satisfacer las demandas y necesidades ciudadanas.

### **Lucha contra la corrupción**

- Fortalecer las medidas para garantizar que el rol del ente rector, que ostenta la Secretaría de Integridad Pública de la PCM, se institucionalice, fortalezca y despliegue de manera legítima, favoreciendo la concertación de acciones y el establecimiento de marcos normativos idóneos y criterios de evaluación que faciliten la toma de decisiones certeras en la materia.
- Siguiendo las observaciones realizadas por la OCDE sobre el Sistema de Integridad, es importante definir con mayor precisión los niveles de responsabilidad que cada institución tiene en la materia y establecer el desarrollo de capacidades suficientes para que puedan cumplir con tal encomienda (OCDE del Pueblo, 2017).
- Asumir mayor compromiso político, social e institucional de todos los actores públicos y privados, así como de la ciudadanía, para reducir los niveles de corrupción. En este contexto, es esencial trabajar, sobre todo a nivel educativo y de escala de valores, para lograr que los niveles de tolerancia a este tipo de acciones delictivas se reduzcan.
- Generar una interconexión amplia, sinérgica y profunda a nivel de las medidas de prevención, control y sanción para que el sistema de integridad pueda producir resultados realmente efectivos.
- Los mecanismos de protección a los denunciantes de casos de corrupción requieren un mayor nivel de desarrollo y fortaleza, a fin de garantizar que este tipo de —valga la redundancia— denuncias no solo sean atendidas de manera oportuna, sino que se proteja y se garantice el respaldo a quienes las formulan.
- Contar con un sistema de gestión de la información en la materia, basado en criterios uniformes, con métodos estandarizados y prácticos, que todas las instituciones sean capaces de desarrollar, servirá de base para un análisis realista y más efectivo sobre lo que ocurre con el fenómeno de la corrupción en nuestro país, facilitando, así, las labores para su reducción.
- Con la implementación de las Oficinas de Integridad y entidades públicas, se da un paso importante para establecer medidas de control contra la corrupción, sin embargo, resulta necesario

que estas tengan mayor autonomía y espacios de la injerencia política para el despliegue de sus funciones.

## Transparencia

- Proponer la modificación del Decreto Legislativo 1353, decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública, fortalece el Régimen de Protección de Datos Personales y la Regulación de la Gestión de Intereses, a fin de que se dote al Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de los mecanismos necesarios para hacer cumplir las resoluciones que emite (Defensoría del Pueblo, 2021).
- Promover el conocimiento y uso efectivo de los ciudadanos de sus derechos establecidos en la Constitución y en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como de las normas de protección de datos personales.
- Fortalecer el marco regulatorio referente a los incentivos y sanciones para los funcionarios y servidores públicos responsables de procurar la atención o gestión de las solicitudes de acceso a la información pública (OCDE, 2016). Se debe propiciar que los servidores y funcionarios, por ejemplo, respondan las solicitudes de información de forma debida, en fondo y tiempo.
- Exigir que la información en los PTE sea amigable y de calidad, generando indicadores para su debida supervisión y ante el incumplimiento haya una sanción efectiva.
- Siguiendo las recomendaciones de la OCDE, el uso de las TIC resulta sustancial para “[...] procesar los requerimientos de información, monitorear su estado y comunicar a los ciudadanos los resultados finales” (2016, pág. 329).

## Gobierno digital

- Promover iniciativas de empleo de tecnologías de la información y Gobierno digital en el Estado peruano, no solo para favorecer su digitalización, sino porque con la implementación de medidas y herramientas digitales se podrá contribuir de manera más efectiva a modernizar la gestión del Estado de manera integral.
- Aplicar con mayor énfasis el Gobierno digital para ayuda a reducir las barreras burocráticas, hacer que las labores de los servidores públicos sean más eficientes, y que se puedan alcanzar resultados de mayor impacto.
- Impulsar de manera sustancial las líneas de acción en intervención que despliega el Sistema de Gobierno Digital y fortalecer el rol de la Secretaría de Gobierno y Transformación digital de la PCM. Con ello se podrá hacer que los procedimientos sean más sencillos, dinámicos, de menor duración, accesibles, predecibles y transparentes a favor de la ciudadanía.
- Disponer acciones de promoción por parte del Estado para crear un ecosistema digital sostenible, como la adquisición de propuestas digitales y de innovación para la mejora de la prestación de servicios públicos a las *startups* desarrolladoras de este tipo de productos y servicios.
- Implementar programas públicos que ofrezcan apoyo y financiación a proyectos para el fortalecimiento del ecosistema Govtech.

- Promover y acercar a los servidores y funcionarios públicos a las TIC, con metodologías ágiles y el uso de los datos, mejorando sus resultados institucionales y optimizando las horas de trabajo.

### **Innovación pública**

- Formular y aprobar el marco normativo e instrumental que dé contenido a las medidas para promover, difundir e implementar la innovación pública en el Estado peruano.
- Desarrollar los Laboratorios de Innovación Pública para promover la interacción e intercambio de conocimiento entre las entidades públicas, la academia, las organizaciones sociales y los actores privados.
- Generar incentivos para que los servidores y funcionarios públicos propongan alternativas de solución innovadoras.
- Identificar experiencias e instituciones que desarrollen propuestas de innovación pública.
- Poner en práctica los documentos internacionales como la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública, aprobada en el año 2020, y la Declaración sobre Innovación en el Sector Público de la OCDE del año 2019.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abellán-Artacho, P. y Abellán, J. (2020). Burocracia y Administración pública. El paradigma burocrático y el pensamiento weberiano. En *Democracia, Gobierno y Administración pública contemporánea* (págs. 43-64). España.
- Acevedo, S. y Dassen, N. (2016). *Innovando para una mejor gestión. La contribución de los Laboratorios de Innovación Pública*.
- Acuerdo Nacional (2014). *Política de Estado*. Lima.
- Arroyo, J., Álvarez, C., Castañeda, V., Cortés, J., Gibú, C., Llona, M. et al. (2015). *Gerencia y modernización de la Administración pública en el Perú*. Lima: CENTRUM.
- Autoridad de Transparencia y Acceso a la Información Pública (ANTAIP) (2020). *Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración pública*. Lima: MINJUS.
- Autoridad Nacional del Servicio Civil ([SERVIR](#)) (2017). *El reto de la formalidad en el sector público peruano*. Lima.
- Ayuntamiento de Barcelona (junio de 2020). Barcelona inicia la temporada de baño en las playas con medidas de control de aforo. Obtenido de Info Barcelona: [https://www.barcelona.cat/info-barcelona/es/tema/informacion-sobre-la-gestion-del-covid-19/barcelona-inicia-la-temporada-de-bano-en-las-playas-con-medidas-de-control-de-aforo\\_958301.html](https://www.barcelona.cat/info-barcelona/es/tema/informacion-sobre-la-gestion-del-covid-19/barcelona-inicia-la-temporada-de-bano-en-las-playas-con-medidas-de-control-de-aforo_958301.html)
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y PubliTechLab (2020). *Govtech y el futuro del Gobierno 2020*. Madrid: CAF.
- Banco de Desarrollo de América Latina (CAF) y Reporte de Economía y Desarrollo (2019). *Integridad en las políticas públicas, claves para prevenir la corrupción*. Buenos Aires.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2021). *Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del Gobierno* (M. Porrúa, M. Lafuente, E. Mosqueira, B. Roseth y A. Reyes, eds.). Washington, D.C.
- Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración pública*. España: FCE.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gerencia pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas públicas*. México: FCE.
- Bonifaz, J., Urrunaga, R., Aguirre, J. y Quequezana, P. (2020). *Brecha de infraestructura en el Perú: estimación de la brecha de infraestructura de largo plazo 2019-2038*. BID.

- Brugué, Q. y Subirats, J. (1996). *Lecturas de gestión pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Casas, C. (2012). *Avance de la reforma y modernización del Estado en el Perú*. Lima: Secretaría de Gestión Pública, PCM y Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Colombia.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2020). *Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública*. Andorra: CLAD.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2021). *¿Hackear lo público? Innovación en la gestión pública*. Caracas: CLAD.
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (2011). *Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021*. Lima.
- Chica Vélez, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración & Desarrollo*, 57-72.
- Colombia, D. N. (dirección) (2019). *¿Qué es TerriData?* [Película].
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2012). *El desafío hacia el Gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014). *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe*.
- Concha, P. I. (2020). *Transparencia pública: orígenes y expansión*. Santiago de Chile: Universidad Central de Chile.
- Congreso de la República. Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal (2 de febrero de 2021). *Reporte Temático N.º 84/2020-2021. Ejecución del Presupuesto Público. Período comparativo 2020 vs 2019*. Lima.
- Contraloría General de la República (CGR) (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: una aproximación exploratoria*. Lima.
- Contraloría General de la República (CGR) (2021). *La reforma del control gubernamental en el Perú: balance al trienio de su implementación*. Lima.
- Corporación Latinobarómetro (2021). *Informe 2021*. Santiago de Chile.
- Defensoría del Pueblo (2017). *El Sistema Anticorrupción Peruano: diagnóstico y desafíos*. Lima.
- Defensoría del Pueblo (2021). *Balance de la gestión del Tribunal de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2019-2021*. Lima.
- Departamento del Atlántico y Universidad Antonio Nariño (2019). *Acércate: Plataforma de Conectividad para la Innovación Social en el Atlántico*. Obtenido de Gobernarte: Premio Eduardo Campos 2019: <https://gobernarte.info/dev4/site/wp-content/uploads/2020/08/FichaNuevaAcercate.pdf>
- Departamento Nacional de Planificación de Colombia (2022). *Terridata: Sistema de Estadísticas Territoriales*. Obtenido de TerriData: DNP: <https://terridata.dnp.gov.co>
- Digital Future Society (2020). *Panorámica del ecosistema GovTech en España, Colombia y México*. Barcelona: PublicTech Lab.

- Dirección Chile Compra y Laboratorio de Gobierno (2018). *Directiva de Innovación para las Compras Públicas: ¿cómo podemos innovar en el proceso de compra pública?* Chile: Ministerio de Economía y Fomento.
- Engel, E., Ferreira Rubio, D., Kaufmann, D., Lara Yaffar, A., Londoño Saldarriaga, J., Simone Noveck, B. et al. (2018). *Informe del grupo asesor de expertos en anticorrupción, transparencia e integridad para América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: BID.
- ESAN Graduate School of Business (28 de septiembre de 2017). *Avances y desafíos de la modernización de la gestión pública*. Obtenido de Conexión ESAN: <https://www.esan.edu.pe/conexion-esan/avances-y-desafios-en-la-modernizacion-de-la-gestion-publica>
- Ferrada, R. (2015). *Premio Interamericano a la Innovación Pública para la Gestión Pública Efectiva - Edición 2015*. Obtenido de Organización de Estados Americanos (OEA): [https://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/Banco/2015/GOBIERNO\\_ABIERTO/Modelo%20de%20Fiscalización.pdf](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/innovacion/Banco/2015/GOBIERNO_ABIERTO/Modelo%20de%20Fiscalización.pdf)
- FLACSO Argentina (2017). *Control de políticas públicas, la cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión*. Buenos Aires: FLACSO.
- Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung e Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (2018). *El círculo de la corrupción en los Gobiernos regionales. Los casos de Cusco, Ayacucho, Moquegua, Piura y Madre de Dios*. Lima.
- González Casanova, P. (2007). *Corrupción y capitalismo*. México: UNAM.
- Grupo de Trabajo Contra la Corrupción (GTCC) (2011). *Informe anual sobre la lucha contra la corrupción en el Perú 2010*. Lima.
- Guerrero, O. (1999). *Del Estado gerencial al Estado cívico*. México: UNAM.
- IDEA Internacional y Transparencia (2009). *Programa de formación: desarrollo de capacidades para el fortalecimiento de las organizaciones políticas*. Lima, Perú.
- Iglesias, P. (2020). Nueva gestión pública e innovación en el sector público. En *Democracia, Gobierno y Administración pública contemporánea* (págs. 43-64). España.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2020). *Banco de Innovación en las Administraciones Públicas*. España: Ministerio de Política Territorial y Función Pública.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) (2020). *Perú: percepción ciudadana sobre gobernabilidad, democracia y confianza en las instituciones*. Lima.
- Jiménez, R. (2016). Clientelismo versus administración impersonal. Fukuyama: el valor de las instituciones (II). Obtenido de: <https://rafaeljimenezasensio.com/2016/03/23/clientelismo-versus-administracion-impersonal-fukuyama-la-reforma-de-la-administracion-ii/>
- Lawyers Council for Civil & Economic Rights & Vance Center (2020). *Evaluación anticorrupción en Latinoamérica 2020*.
- Levi, M., Weber, M., Skocpol, T., Evans, P., Oszlak, O., Peters, B. G. et al. (2015). *El valor estratégico de la gestión pública*. Buenos Aires: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).
- Máttar, J. y Perrotti, D. E. (2014). *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Mayorga, F. (2018). *Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú*. Lima: CLAD.

- Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) (2019). *Plan Nacional de Infraestructura para la Competitividad*. Lima.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) (2021). *Compendio de transparencia, acceso a la información y protección de datos personales: normativa y criterios interpretativos relevantes*. Lima: MINJUS.
- Moore, M. (1995). *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Naser, A. y Concha, G. (2011). *El Gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naser, A. y Hofmann, A. (2016). *La contribución del Gobierno electrónico y los datos abiertos en la integración regional*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Organismo Autónomo Jefatura Central de Tráfico (2022). *La Nueva DGT*. Obtenido de Sede Electrónica de la DGT: <https://sede.dgt.gob.es/es/appmidgt/>
- Organismo Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) (2021). *Índice Mundial de Innovación 2021: seguimiento de la innovación durante la crisis de la COVID-19*. Ginebra. Obtenido de Organismo Mundial de la Propiedad Intelectual: <https://www.wipo.int/about-wipo/es/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2020). *Encuesta sobre E-Gobierno, 2020: Gobierno digital en la década de acción para el desarrollo sostenible*. Nueva York.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005). *Effective Open Government: improving public access to government information*. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016). *Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: Perú. Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. Lima.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre integridad pública*. Santiago de Chile.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2019). *Declaración sobre innovación en el sector público*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2020). *Panorama de las Administraciones públicas América Latina y el Caribe 2020*. París.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2021). *Guía de la OCDE sobre Gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos*. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2013). *Una mirada al Gobierno electrónico en el Perú. La oportunidad de acercar el Estado a los ciudadanos a través de las TIC*. Primera edición. Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros y USAID (2014). Acceso a la información pública. En *Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno abierto dirigido a Gobiernos regionales y locales* (págs. 1-56). Lima.
- Presidencia del Consejo de Ministros y USAID (2014). Transparencia. En *Programa de fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno abierto dirigido a Gobiernos regionales y locales* (pág. 22). Lima.

- Presidencia del Consejo de Ministros (2022). *Compendio de normas sobre Gobierno digital y el Sistema Nacional de Informática*. Obtenido de Normativa sobre Transformación Digital: <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/147-normativa-sobre-gobierno-digital>
- Quiroz, A. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal.
- Ramió, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura interinstitucional. *Reforma y Democracia*, 21, 1-28.
- Ramió, C. (2016). *Una propuesta de postburocracia: un modelo burocrático y empresarial*. Madrid: GIGAPP Estudios Working Papers.
- Saravia Salazar, J. (2018). La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica (siglo XIX-XXI). En *Líneas Generales*, 144-159.
- Schuldt, J. (2000). Experiencias y agenda pendiente de las "reformas de segunda generación" en el Perú. *Ecuador Debate*, 149-170.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2020). *Implementación de la gestión por procesos en la Administración pública*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021a). *Lineamientos 001-2021-SGP. Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021b). *Documento de política: calidad regulatoria en el Perú - avances y agenda futura*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021c). *Documento de política: simplificación administrativa en el Perú - avances y agenda futura*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021d). *Documento de política tomo III: perspectivas del usuario para mejorar intervenciones - avances y agenda futura*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021e). *Documento de política tomo IV: gestión de la calidad en el Perú - avances y agenda futura*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021f). *Documento de política tomo V: Gobierno abierto en el Perú - avances y agenda futura*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021g). *Documento de política tomo VI: estructura, organización y funcionamiento del Estado - avances y agenda futura*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021h). *Documento de política tomo VII: Plataforma de Mejor Atención al Ciudadano - MAC - avances y agenda Futura*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021i). *Documento de política tomo VIII: Sistema de Modernización de la Gestión Pública - avances y agenda futura*. Lima.
- Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2022). *Análisis de Calidad Regulatoria*. Obtenido de Presidencia del Consejo de Ministros: <https://sgp.pcm.gob.pe/analisis-de-calidad-regulatoria/>
- Serra, C. (julio de 2020). *Una start-up catalana tiene la solución para controlar el aforo en las playas*. Obtenido de *El Nacional*: [https://www.elnacional.cat/es/economia/start-up-catalana-solucion-controlar-aforo-playas\\_523167\\_102.html](https://www.elnacional.cat/es/economia/start-up-catalana-solucion-controlar-aforo-playas_523167_102.html)

- Shack, N. (2019). *Modelo de control concurrente como eje central de un enfoque preventivo, célere y oportuno del control gubernamental en el Perú*. Lima.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. *La nueva Administración pública*, 281-310.
- Ugarte, M., Rivero, J. C. y Bautista, D. (2020). La reforma del Estado y gestión pública. En *¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados?* (pág. 7). Lima: PUCP.
- Universidad de Chile y Laboratorio de Gobierno (2018). *Experiencias de innovación pública*. Santiago de Chile: Edificaciones CEA-FEN.
- University of Cambridge (2019). *Thinking about GovTech. A brief guide for policymakers*. Cambridge: Bennet Institute for Public Policy Cambridge.
- USAID (2011). *Reforma del Estado y modernización de la gestión pública*. Lima.
- Valenti, P., Anta, R. y Bendersky, M. (2004). *Estrategias de Gobierno electrónico: la definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Vegas, C. (2005). Proceso de aplicación de la nueva gestión pública en la Administración Tributaria del Perú 1991-2005. *Espacios Públicos*, 64-95.
- Zapata, E., Stirling, R., Pasquarelli, W. y Shearer, E. (2020). *The GovTech Index 2020. Unlocking the potential of GovTech ecosystems in Latin America, Spain and Portugal*. Caracas: Banco de Desarrollo de América Latina (CAF).

## REFERENCIA NORMATIVA

- Ley 30039, ley que modifica la Ley 27658 incorporando los Gobiernos regionales y locales en la Estrategia del Proceso de Modernización de la Gestión del Estado (7 de junio de 2013).
- Ley 30057, Ley del Servicio Civil (4 de julio de 2013).
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (20 de diciembre de 2007).
- Ley 29060, Ley del Silencio Administrativo (derogada) (7 de julio de 2007).
- Ley 28522, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) (25 de mayo de 2005).
- Ley 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto (8 de diciembre de 2004).
- Ley 28175, Ley Marco del Empleo Público (19 de febrero de 2004).
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (27 de mayo de 2003).
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (18 de noviembre de 2002).
- Ley 27815, Ley del Código de Ética de la Función Pública (13 de agosto de 2002).
- Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (3 de agosto de 2002).
- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (25 de julio de 2002).
- Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República (23 de julio de 2002).
- Ley 27783, Ley de Bases de la Descentralización (20 de julio de 2002).
- Ley 27680, ley que aprueba la reforma constitucional para la descentralización política y administrativa (7 de marzo de 2002).
- Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (30 de enero de 2002).
- Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (11 de abril de 2001).
- D.L. 1448, decreto legislativo que modifica el artículo 2 del Decreto Legislativo 1310, decreto legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, y perfecciona el marco institucional y los instrumentos que rigen el proceso de mejora de calidad regulatoria (16 de septiembre de 2018).
- D.L. 1447, decreto legislativo que modifica el Decreto Legislativo 1211, que aprueba medidas para el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de Ventanillas Únicas e intercambio de información entre entidades públicas (16 de septiembre de 2018).
- D.L. 1446, decreto legislativo que modifica la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (16 de septiembre de 2018).

- D.L. 1412, decreto legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital (13 de septiembre de 2018).
- D.L. 1362, decreto legislativo que regula la promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos (23 de julio de 2018).
- D.L. 1310, decreto legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa (30 de diciembre de 2016).
- D.L. 1224, decreto legislativo del marco de promoción de la inversión privada mediante asociaciones público-privadas y proyectos en activos (derogada) (25 de septiembre de 2015).
- D.L. 1211, decreto legislativo que establece el fortalecimiento e implementación de servicios públicos integrados a través de Ventanillas Únicas e intercambio de información entre entidades públicas (24 de septiembre de 2015).
- D.L. 1023, decreto legislativo que crea la Autoridad Nacional del Servicio Civil, rectora del sistema administrativo de gestión de recursos humanos (21 de junio de 2008).
- D.L. 1012, decreto legislativo que aprueba la ley marco de asociaciones público-privadas para la generación de empleo productivo y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada (derogada) (13 de mayo de 2008).
- D.S. 021-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (11 de diciembre de 2019).
- D.S. 123-2018-PCM, decreto supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (18 de diciembre de 2018).
- D.S. 042-2018-PCM, decreto supremo que establece medidas para fortalecer la integridad pública y lucha contra la corrupción (22 de abril de 2018).
- D.S. 092-2017-PCM, decreto supremo que aprueba la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (14 de septiembre de 2017).
- D.S. 022-2017-PCM, decreto supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en el año 2017 (28 de febrero de 2017).
- D.S. 004-2015-RE, ratifica el Acuerdo entre la República del Perú y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (11 de febrero de 2015).
- D.S. 086-2015-PCM, declaran de interés nacional las acciones, actividades e iniciativas desarrolladas en el marco del proceso de vinculación del Perú con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) (16 de diciembre de 2015).
- D.S. 081-2013-PCM, decreto supremo que aprueba la Política Nacional de Gobierno Electrónico 2013-2017 (10 de julio de 2013).
- D.S. 004-2013-PCM, decreto supremo que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (9 de enero de 2013).
- D.S. 109-2012-PCM, modifíquense los artículos 2.º y 4.º del Decreto Supremo 090-2010-PCM que aprueban la Estrategia de Modernización de la Gestión del Estado y detallan el rol de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros (1 de noviembre de 2012).
- D.S. 054-2011-PCM, decreto supremo que aprueba el Plan Bicentenario: el Perú hacia el 2021 (23 de junio de 2011).

- D.S. 025-2010-PCM, decreto supremo que modifica el numeral 10 del artículo 2 del Decreto Supremo 027-2007-PCM, que define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno nacional (derogado) (13 de febrero de 2010).
- D.S. 027-2007-PCM, define y establece las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno nacional (derogada) (25 de marzo de 2007).
- D.S. 072-2003-PCM, aprueba el Reglamento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (7 de agosto de 2003).
- D.S. 004-2000-PCM, Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la Presidencia del Consejo de Ministros (15 de febrero de 2000).
- R.M. 156-2021-PCM, aprueba el Texto Integrado del Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros (17 de julio de 2021).
- R.M. 125-2013-PCM, aprueba el Plan de Implementación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013-2016 (18 de mayo de 2013).
- R.M. 228-2010-PCM, aprueba el Plan Nacional de Simplificación Administrativa (derogada) (16 de julio de 2010).
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública 009-2021-PCM/SGP, aprueba los Lineamientos 001-2021-SGP que establecen Orientaciones para una Gestión Pública Innovadora (23 de junio de 2021).
- Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM/SGP, aprueba los Lineamientos "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública" (28 de febrero de 2019).

## LISTA DE TABLAS

<b>Tabla 1.</b>	Cuadro comparativo entre paradigma burocrático y paradigma posburocrático.....	27
<b>Tabla 2.</b>	Listado de normas más importantes del proceso de modernización y de las reformas públicas administrativas emitidas entre 2000 y 2020 .....	49
<b>Tabla 3.</b>	Listado de normas más importantes con contenido en materia de anticorrupción .....	57
<b>Tabla 4.</b>	Perjuicio subnacional y nacional por región.....	63
<b>Tabla 5.</b>	Principales normas relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública.....	76
<b>Tabla 6.</b>	Elementos de la transformación digital de los Gobiernos .....	81
<b>Tabla 7.</b>	Evolución del Gobierno electrónico en el Perú .....	83
<b>Tabla 8.</b>	Capacidades y habilitadores del Gobierno inteligente .....	87
<b>Tabla 9.</b>	Listado de principales normas con rango de ley sobre modernización de la gestión pública .....	111
<b>Tabla 10.</b>	Listado de principales decretos supremos, resoluciones ministeriales y resoluciones sobre la modernización de la gestión pública .....	112
<b>Tabla 11.</b>	Instrumentos de la modernización de la gestión pública.....	117
<b>Tabla 12.</b>	Medios y órganos que coordinan con el ente rector SGP del Sistema de Modernización de la Gestión Pública .....	117
<b>Tabla 13.</b>	Listado de convenios internacionales sobre la lucha contra la corrupción .....	141
<b>Tabla 14.</b>	Listado de principales leyes, decretos legislativos y decretos supremos sobre la lucha contra la corrupción.....	141
<b>Tabla 15.</b>	Comparativo entre los tipos de Naciones Unidas y la tipología del Perú .....	144
<b>Tabla 16.</b>	Listado de principales instrumentos sobre la lucha contra la corrupción .....	146
<b>Tabla 17.</b>	Listado de las principales instituciones relacionadas con la lucha contra la corrupción .....	150
<b>Tabla 18.</b>	Listado de principales leyes y decretos legislativos sobre transparencia y acceso a la información pública.....	158
<b>Tabla 19.</b>	Listado de los principales decretos supremos y resoluciones ministeriales relacionadas con la transparencia y acceso a la información pública.....	158
<b>Tabla 20.</b>	Listado de los instrumentos sobre transparencia y acceso a la información pública.....	161

<b>Tabla 21.</b>	Listado de las principales instituciones relacionadas con transparencia y acceso a la información pública.....	165
<b>Tabla 22.</b>	Listado de los principales decretos legislativos, decretos de urgencia y leyes sobre Gobierno digital .....	183
<b>Tabla 23.</b>	Listado de los principales decretos supremos y resoluciones ministeriales sobre Gobierno digital.....	183
<b>Tabla 24.</b>	Lista de los principales instrumentos sobre Gobierno digital .....	187
<b>Tabla 25.</b>	Listado de las principales instituciones relacionadas con el Gobierno digital.....	188
<b>Tabla 26.</b>	Listado de las principales normas sobre innovación pública .....	189
<b>Tabla 27.</b>	Sistematización de las categorías y los factores encontrados en las cuatro reformas de la Administración pública .....	194
<b>Tabla 28.</b>	Ejecución total del presupuesto público por niveles de gobierno (periodo comparativo 2020 <i>versus</i> 2019) .....	204
<b>Tabla 29.</b>	Ejecución total del presupuesto público por función (periodo comparativo 2020 <i>versus</i> 2019) .....	205
<b>Tabla 30.</b>	Permanencia del titular en el periodo 2006-2020 (cálculo en meses).....	214
<b>Tabla 31.</b>	Entidades supervisadas .....	229
<b>Tabla 32.</b>	MiDGT (finalista en la XII edición [2021] de los Premios Aslan a la Transformación Digital de las Administraciones Públicas en la categoría: app para mejorar el servicio al ciudadano).....	239
<b>Tabla 33.</b>	<i>Video sensors</i> .....	240
<b>Tabla 34.</b>	Compra Pública Innovadora (CPI) .....	241
<b>Tabla 35.</b>	Banco de experiencias innovadoras en gestión pública – OEA .....	242
<b>Tabla 36.</b>	TerriData.....	243
<b>Tabla 37.</b>	Gobernarte – BID .....	244

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1.</b>	El ciclo de la gestión pública para el desarrollo .....	17
<b>Figura 2.</b>	Pilares y ejes de la política de la modernización.....	41
<b>Figura 3.</b>	Organización de la Secretaría de Gestión Pública .....	48
<b>Figura 4.</b>	Leyes de acceso a la información en América Latina .....	78
<b>Figura 5.</b>	Las dinámicas de los sistemas Govtech .....	89
<b>Figura 6.</b>	El rol de la Secretaría de Gestión Pública .....	109
<b>Figura 7.</b>	Cadena de valor público .....	110
<b>Figura 8.</b>	¿Cuál es la percepción que usted tiene sobre la implementación del proceso de modernización de la gestión pública en el Estado?.....	193
<b>Figura 9.</b>	Perú: gestión del Gobierno central, regional y local. Semestres: octubre 2018-marzo 2019 y octubre 2019-marzo 2020 (porcentaje).....	201
<b>Figura 10.</b>	Índice de efectividad de gobierno entre 1996-2018 de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú .....	202
<b>Figura 11.</b>	Índice de calidad burocrática entre 1994-2016 de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú .....	203
<b>Figura 12.</b>	De los pilares mencionados anteriormente, ¿cuál considera usted que ha tenido mayor avance en los últimos 10 años?.....	212
<b>Figura 13.</b>	A su criterio, ¿cuál es el orden de importancia de los pilares de la modernización de la gestión pública? .....	213
<b>Figura 14.</b>	¿Cuáles considera usted que son las tres (3) limitantes más importantes que evitan lograr una gestión pública eficaz y eficiente? .....	222
<b>Figura 15.</b>	¿Considera usted que el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción está bien estructurado en nuestro país? .....	223
<b>Figura 16.</b>	¿Cree usted que el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción ha contribuido a la reducción de la corrupción en nuestro país?.....	223
<b>Figura 17.</b>	¿Piensa usted que la gestión pública en el Perú se desarrolla de forma transparente?.....	226
<b>Figura 18.</b>	Según usted, ¿cuáles son los factores que interfieren para el ejercicio transparente de la gestión pública?.....	227
<b>Figura 19.</b>	Contenido estándar del Portal de Transparencia del Estado.....	229

<b>Figura 20.</b> Nivel de cumplimiento de entidades, anual 2019 y primer semestre de 2020 .....	231
<b>Figura 21.</b> A la fecha, el nivel de implementación del Gobierno digital en el Perú es: .....	234
<b>Figura 22.</b> En el contexto actual, ¿cree usted que la innovación puede desarrollarse en las entidades públicas del Perú? .....	238

## RELACIÓN DE ANEXOS

- Anexo 1** La gestión pública en el Perú en perspectiva histórica (siglos XIX-XXI)
- Anexo 2** Políticas del Estado peruano publicadas por el Acuerdo Nacional
- Anexo 3** Medios del Sistema de Modernización de la Gestión Pública
- Anexo 4** Canales para la divulgación proactiva de información
- Anexo 5** Compilación institucional sobre lucha contra la corrupción (Sistema de Administración de Justicia)
- Anexo 6** Encuesta de investigación: modernización de la gestión pública en el Perú
- Anexo 7** Resultados del cuestionario sobre la modernización de la gestión pública en el Perú
- Anexo 8** Información sobre la supervisión de los Portales de Transparencia Estándar
- Anexo 9** Agenda pendiente respecto a Gobierno digital según OCDE
- Anexo 10** Lista de bibliografía

# ANEXOS

## ANEXO 1. LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ EN PERSPECTIVA HISTÓRICA (SIGLOS XIX-XXI)

### 1. La herencia virreinal

Según Carl Herbold (1974), el legado administrativo del virreinato en la naciente república peruana tuvo las siguientes características: 1) centralismo; 2) formalismo legal; 3) estatismo; 4) dualismo peruano (existencia del "Perú real" y el "Perú legal"); 5) parasitismo fiscal; y 6) acomodo permanente entre lo tradicional y lo nuevo.

Estas características dificultaron el tránsito hacia un Estado moderno —el ideal republicano— y retrasaron la constitución de la profesionalización del servicio público, la descentralización de los servicios públicos y la optimización de la recaudación de impuestos. Como señala Fernando de Trazegnies (1979), en el siglo XIX se produce una "modernización tradicionalista" que consiste en la "recepción de un cierto número de elementos capitalistas, ligada a una profunda resistencia a todo cambio en la estratificación social", es decir, "se quiere devenir capitalista, pero al mismo tiempo se quiere conservar las jerarquías tradicionales" (pág. 30). El aspecto formal del Estado (legal y administrativo) era nominalmente moderno, pero carecía de las características propias de la modernidad, y se convirtió, así, en una prolongación del sistema virreinal basado en privilegios, prácticas clientelares y una visión patrimonialista del Estado.

### 2. El Estado caudillista (1821-1896)

Para Javier Tantaleán (2004), "el Estado de jure era asumido como liberal" y "el Estado *de facto* interactúa con una infraestructura económica de un nivel mínimo de industrialización y con poderosos intereses exportadores, que fueron variando en el tiempo: guano, salitre, azúcar, algodón, plata y cobre" (págs. 172-173). De esta manera, para Tantaleán, la principal tarea de este Estado "era construirse a sí mismo", pues necesitaba dotarse de marcos jurídicos e institucionales básicos (entes administrativos centrales y departamentales, e infraestructura para servicios básicos y para

el comercio), y tomar como referencia, para ello, los modelos administrativos de Europa y Norteamérica.

Tras la independencia, la Asamblea Legislativa se ocupó de la organización administrativa del país, creó prefectos donde antes había intendentes y erigió, sobre la base de las divisiones coloniales correspondientes, los departamentos, las provincias y los distritos.

Por aquellos años, la Administración pública estaba conformada por dos clases de agentes administrativos: los funcionarios políticos, tales como prefectos, subprefectos, gobernadores y tenientes gobernadores, que compartían la autoridad con el jefe de Estado, pero eran dependientes del mismo; y los empleados públicos, como ministros de Estado, jefes de ministerio, secretarios, oficiales de oficina y amanuenses, los cuales no compartían autoridad (León y León, 1897, pág. 77).

Desde la independencia hasta, más o menos, las primeras décadas del siglo XX, la gestión pública se concentraba en cuatro ministerios: Hacienda, Gobierno, Guerra y Marina, e Instrucción Pública, Beneficencia y Negocios Eclesiásticos. Los tres primeros fueron constantes en la organización administrativa de este periodo (Quiñones, 2014, pág. 3).

La idea del Estado que se tenía por aquellos años era la de uno mínimo, preocupado casi exclusivamente por la seguridad policial, el mantenimiento de las fuerzas armadas y los servicios de justicia. La calidad de vida de la población era un aspecto ajeno al Estado. Un concepto clave de esta manera de entender la gestión pública fue el de las finanzas públicas, concepto heredado de la Revolución francesa, que se define como la "ciencia que estudia la formación y administración del patrimonio del Estado para el cumplimiento de los fines que le son propios".

Fue la explotación del guano lo que produjo cambios importantes en la Administración pública. En 1856, por ley del 17 de noviembre, se dispuso que esta administración estuviera dividida en cinco ministerios y se establecieron las responsabilidades de los ministros y también las relaciones y los límites que estos debían tener respecto al presidente, el resto de las instituciones públicas y la sociedad en general. Como señala Basadre (2005), con esta ley fue posible establecer, por primera vez, un consejo de ministros en el país (pág. 24).

En estas condiciones, el desarrollo de los asuntos estatales y su administración fue más una labor intuitiva que técnica, pero, aun así, existía la necesidad de construir un Estado moderno y de sentar las bases de una institucionalidad para el futuro.

### **3. La era de la ampliación de roles del Estado (1896-1930)**

Hacia finales del siglo XIX, como señala Herbold (1973), existía un clima intelectual favorable que cambió la perspectiva en torno al rol del Estado en el país y al modo de hacer política de las élites.

Este clima intelectual y sus ideales en torno a lo que debía ser el Estado y cuáles debían ser sus objetivos primordiales quedaron bien sintetizados en el discurso de apertura del año académico en la Universidad de San Marcos, dado por un joven profesor de Filosofía, Javier Prado, que consideraba que las bases institucionales de la sociedad peruana debían cambiar para proveer: "[...] el gobierno de la libertad, de la libertad política y la libertad privada; justicia, estabilidad y respeto por las instituciones y seguridad social, un Estado fuerte, uno patriótico, educación, nación trabajadora y sana" (Anales universitarios, XXII).

El 22 de enero de 1896, el Gobierno promulgó la ley de creación del Ministerio de Fomento, que quedó respaldada por la Constitución de 1860. Entre las consideraciones de su creación, se mencionó el propósito de generar "riqueza pública" (República del Perú, Ministerio de Fomento, 1899). El nuevo ministerio tenía treinta empleados, y debían promover la producción agrícola y minera, y comenzar a producir estadísticas de ello. Con este ministerio, se consolidó la idea de que al Estado le competía la tarea económica fundamental de construir la infraestructura y producir los bienes y servicios que no estaban dentro del alcance de los agentes particulares.

Durante el periodo de Leguía, se produjo un crecimiento acelerado del aparato estatal, cuya financiación fue producto de la ampliación de la deuda externa y no del crecimiento del aparato económico. Algunas entidades eran totalmente ineficientes, como el caso de los Gobiernos municipales regionales (Alayza, 1927, pág. 23). Este crecimiento centralizado del aparato estatal no significó un fortalecimiento del Estado (Placencia, 1985, pág. 18).

#### **4. La era del Estado planificador (1930-1990)**

Este periodo se refiere a la necesidad que hubo de orientar la política nacional y las instituciones estatales hacia los nuevos roles asumidos por el Estado, con influencia directa del modelo occidental del estado de bienestar. Ello se materializó en la creación de ministerios e instituciones, así como en la reestructuración de algunos de ellos. Inicialmente, la planificación tuvo una connotación negativa, debido a que era un concepto proveniente de los países adscritos al bloque comunista, pero, lentamente, desde la década de 1930, fue tomada en consideración para reorientar la política nacional y evitar, precisamente, la expansión, en el país, de las ideas comunistas y socialistas.

En el Perú, la idea de alentar el progreso y la modernización hizo que surgieran nuevas corrientes de opinión en apoyo a la planificación, la misma que, durante la década de mediados del siglo XX, tenía varias acepciones como: planeamiento, planificación y programación.

Estas iniciativas y perspectivas fueron recogidas por el Estado. Muestras de ello son los diferentes dispositivos legales promulgados en 1948, 1952, 1953 y 1958 que permitieron una práctica de la planificación en el ámbito público, como señala Gustavo Saberbein (1984), y que se amplió cuando la actividad empresarial se hizo más importante en el sector público.

El Sistema Nacional de Planificación nació en el contexto de la suscripción, por parte del Estado peruano, de la Carta de Punta del Este (8 de agosto de 1961), en el marco de las obligaciones asumidas dentro del programa norteamericano denominado Alianza para el Progreso. El plan de trabajo inicial comprendió tres partes: 1) un análisis de la economía peruana durante el decenio 1950-1960; 2) las bases del plan de desarrollo para el periodo 1961-1970; y 3) los programas de inversiones del Gobierno y entidades oficiales para el periodo 1962-1971.

El gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado inició un amplio proceso de reformas en el país que seguía el contenido del Plan Inca, con el cual asumió el poder *de facto* y que duró más de once años. Se produjo un incremento de las estructuras administrativas bajo la visión de un estado proveedor de servicios de todo tipo. La burocracia se expandió, pero se caracterizó por la militarización de los puestos claves y la simultánea expansión de la élite tecnocrática y profesional.

Tras la vuelta a la democracia en 1980, Fernando Belaunde Terry regresó a la presidencia con la difícil tarea de reactivar la economía peruana con una estrategia de libre mercado en un contexto de proteccionismo internacional, a la par que ejecutó un proceso de desmontaje de las reformas velasquistas, ya iniciado por Morales Bermúdez.

En el Gobierno de García, se crearon los Gobiernos regionales, elegidos por la ciudadanía de cada región. Sin embargo, esto fue más un gesto político oportunista y demagógico que un compromiso real con un proceso de descentralización. Se dio en un momento difícil para el régimen hacia el término de su mandato y no se les otorgó a estas nuevas autoridades las atribuciones ni competencias.

## **5. La era de la reforma del Estado (1990 en adelante)**

El tercer periodo iniciado en la década de 1990 significó la vuelta a un Estado mínimo y acotado a funciones de prestación de servicios focalizados y a una participación residual en la economía, únicamente como administrador y regulador, sin capacidad de ejercer su rol de empresario por el principio de subsidiariedad, que sería consagrado en la Constitución de 1993.

La intervención del Estado en la economía disminuyó de forma drástica en este periodo, pues se entendía que el sector privado dirigiría la economía y el Estado asumiría un rol regulador.

El ideal de descentralización planteado en la década de 1980 se materializó en el nuevo milenio con la bonanza económica que experimentó el país por el alza sostenida del precio de los minerales en el mercado internacional en esta última década. Ello permitió destinar fondos, a través del canon minero, a los diferentes Gobiernos regionales para que se emprendieran obras diversas en beneficio de la región y sus habitantes. Dicho sistema, lejos de contribuir positivamente, evidenció problemas no previstos. Uno de ellos fue la poca capacidad de gestión e insuficiencia de personal técnico en las regiones, personal que fuera capaz de proponer proyectos viables y pertinentes para la realidad y necesidades de la región y sus pobladores (Saravia Salazar, 2018, págs. 144-159).

## **ANEXO 2. POLÍTICAS DEL ESTADO PERUANO PUBLICADAS POR EL ACUERDO NACIONAL (ÚLTIMA ACTUALIZACIÓN DE FECHA 25 DE MAYO DE 2014)**

### **I. Democracia y Estado de derecho**

1. Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho.
2. Democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos.
3. Afirmación de la identidad nacional.
4. Institucionalización del diálogo y la concertación.
5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes.
6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración.
7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.
8. Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú.
9. Política de Seguridad Nacional.

### **II. Equidad y justicia social**

1. Reducción de la pobreza.
2. Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación.
3. Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte.
4. Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social.
5. Acceso al empleo pleno, digno y productivo.
6. Promoción de la seguridad alimentaria y nutrición.
7. Fortalecimiento de la familia, promoción y protección de la niñez, la adolescencia y la juventud.

### **III. Competitividad del país**

1. Afirmación de la economía social de mercado.
2. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica.
3. Desarrollo sostenible y gestión ambiental.
4. Desarrollo de la ciencia y la tecnología.
5. Desarrollo en infraestructura y vivienda.
6. Política de desarrollo agrario y rural.
7. Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad.

#### **IV. Estado eficiente, transparente y descentralizado**

1. Afirmación de un Estado eficiente y transparente.
2. Cautela de la institucionalidad de las fuerzas armadas y su servicio a la democracia.
3. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.
4. Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas.
5. Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.
6. Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa.
7. Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional.
8. Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda.
9. Gestión del riesgo de desastres.
10. Política de Estado sobre los recursos hídricos.
11. Ordenamiento y gestión territorial.
12. Sociedad de la información y sociedad del conocimiento (Acuerdo Nacional, 2014).

## ANEXO 3. MEDIOS DEL SISTEMA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Coforme al artículo 7.º del Decreto Supremo 123-2018-PCM, se señala: "El Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública tiene bajo su ámbito a los siguientes medios:

### a) La simplificación administrativa

Tiene como propósito identificar y eliminar requisitos, exigencias y formalidades innecesarias en los procedimientos administrativos y reducir los tiempos de espera. La priorización de las acciones de simplificación administrativa toma en cuenta si los procedimientos son de alta demanda, de prioridad para la población, impactan en múltiples actividades económicas, tienen elevados costos de cumplimiento, tiempos de espera o número de quejas y sugerencias, entre otros criterios similares.

En ejercicio de su rectoría, la Secretaría de Gestión Pública establece relaciones de coordinación, en lo que corresponda, principalmente con la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de Protección de la Propiedad Intelectual, en el marco de sus respectivas competencias.

### b) La calidad en las regulaciones

Tiene como propósito que la regulación sea un instrumento para alcanzar un objetivo de política pública, adoptando la decisión de regular basada en evidencia, racionalidad, evaluación de sus posibles impactos y cargas administrativas, con la finalidad de generar y facilitar el desarrollo integral y bienestar social. Las entidades públicas utilizan el Análisis de Calidad Regulatoria, el Análisis de Impacto Regulatorio y otros instrumentos que se adopten en el marco del proceso de calidad regulatoria con la finalidad de evaluar y medir impactos, así como de reducir las cargas administrativas y costos que se generen de los procedimientos administrativos, propuestas regulatorias o disposiciones normativas vigentes. Asimismo, la evaluación de las regulaciones incluye la revisión de las directivas de gestión interna y la eliminación de procedimientos de gestión administrativa que hagan menos eficiente a la entidad.

En ejercicio de su rectoría, la Secretaría de Gestión Pública establece relaciones de coordinación, en lo que corresponda, principalmente con la Dirección de Eficiencia Normativa para la Productividad y Competencia o la que haga sus veces del Ministerio de Economía y Finanzas y con la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria o la que haga sus veces del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el marco de sus respectivas competencias.

### **c) El Gobierno abierto**

Se basa en los pilares de transparencia y acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas y colaboración e innovación, buscando incluir a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones de la Administración pública, la formulación e implementación de políticas públicas y la mejora de la calidad de la provisión de bienes, servicios y regulaciones, para fortalecer la democracia, legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.

En ejercicio de su rectoría, la Secretaría de Gestión Pública establece relaciones de coordinación, en lo que corresponda, principalmente con la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales o la que haga sus veces del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y con la Secretaría de Gobierno Digital o la que haga sus veces de la Presidencia del Consejo de Ministros, en el marco de sus respectivas competencias.

### **d) La coordinación interinstitucional**

Es un mandato orientado a generar coherencia y articulación en las intervenciones públicas y optimizar la gestión interna, a través de la asociación de recursos y capacidades, al interior de los órganos de una entidad y entre entidades públicas. Se expresa en una relación vertical cuando integra entidades públicas de distintos niveles de gobierno, o en una relación horizontal cuando participan entidades públicas de un mismo nivel de gobierno. Es inherente a la naturaleza de las entidades públicas y no requiere ser normada explícitamente, ni la conformación de comisiones o instancias especiales para su ejecución.

En ejercicio de su rectoría, la Secretaría de Gestión Pública establece relaciones de coordinación, en lo que corresponda, principalmente con la Secretaría de Coordinación y la Secretaría de Descentralización del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros, o las que hagan sus veces, en el marco de sus respectivas competencias.

### **e) La estructura, organización y funcionamiento del Estado**

Las entidades públicas, conforme a su tipo, competencias y funciones, adoptan una determinada estructura y se organizan a fin de responder al objeto para el que fueron creadas y atender a las necesidades de las personas. El diseño institucional se realiza en función de la finalidad o resultado que lograr, por ende, la estructura debe ser entendida esencialmente como un medio para organizar el trabajo, la toma de decisiones y las responsabilidades asociadas a las funciones, entre otros. El funcionamiento comprende la asignación y distribución de funciones al interior de una entidad en el marco de los principios de legalidad, especialidad y jerarquía, así como de las reglas de no duplicidad y coherencia, entre otras, contenidas en la normativa de la materia.

En ejercicio de su rectoría, la Secretaría de Gestión Pública establece relaciones de coordinación, en lo que corresponda, principalmente con la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas y con la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), en el marco de sus respectivas competencias.

#### **f) La mejora en la productividad**

Se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos para alcanzar los objetivos institucionales planteados, considerando el (*sic*) costo-efectividad de las decisiones de gestión. Comprende la reducción de todos aquellos trámites, pasos y requisitos, entre otros aspectos, que afecten su productividad, fomentando aquellos otros que contribuyan a su incremento o mejora, tales como la innovación, la implementación de servicios integrados y espacios compartidos, entre otros de similar naturaleza. Para tal efecto, la mejora de productividad aborda la racionalización del costo de los recursos o insumos requeridos para la elaboración de sus bienes y servicios; el equilibrio entre los productos esperados y los recursos o insumos empleados para elaborarlos; y la relación entre los resultados actuales y los resultados esperados.

En ejercicio de su rectoría, la Secretaría de Gestión Pública establece relaciones de coordinación, en lo que corresponda, principalmente, con la Dirección General de Presupuesto Público, la Dirección General de Abastecimiento y la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, o las que hagan sus veces, del Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de sus respectivas competencias.

#### **g) La gestión de procesos**

Tiene como propósito organizar, dirigir y controlar las actividades de trabajo de una entidad pública de manera transversal a las diferentes unidades de organización, para contribuir con el logro de los objetivos institucionales. Comprende acciones conducentes a la determinación de los procesos de la entidad, así como a su medición y análisis con el propósito de implementar mejoras en su desempeño, priorizando los procesos que contribuyan al logro de los objetivos de la entidad pública o que puedan afectar dicho logro, representen mayor demanda, concentren la mayor cantidad de reclamos o quejas, entre otros similares. Las entidades públicas disponen de herramientas de gestión de la calidad y toman acciones con el fin de incrementar su eficacia y eficiencia.

#### **h) Evaluación de riesgos de gestión**

Las entidades públicas coordinan e implementan actividades destinadas a la gestión del riesgo como mecanismo para contribuir al cumplimiento de los objetivos institucionales. Comprende la aplicación sistemática de prácticas para la identificación, el análisis, la evaluación, el tratamiento, el seguimiento y la revisión del riesgo, independientemente de su fuente de origen. Se implementa siguiendo los lineamientos y metodologías que se determinen con la Secretaría de Integridad

Pública o la que haga sus veces de la Presidencia del Consejo de Ministros y la Contraloría General de la República en el marco de sus respectivas competencias.

### **i) La gestión del conocimiento**

Tiene como propósito producir e incorporar conocimiento que sea útil para la gestión de la entidad, propiciando predictibilidad en las decisiones. Comprende acciones dirigidas a la identificación y documentación del conocimiento orientada a mejorar la gestión interna y la toma de decisiones de la entidad y facilitar su trazabilidad, así como vinculadas a su difusión y también la promoción de espacios de intercambio entre servidores o entre entidades públicas para su asimilación y utilización. Se prioriza la documentación clave para el ejercicio de las funciones sustantivas, así como aquella que promueva transparencia, seguridad jurídica, mejora de la productividad, eficacia y eficiencia de la entidad.

En ejercicio de su rectoría, la Secretaría de Gestión Pública establece relaciones de coordinación, en lo que corresponda, principalmente con la Secretaría de Gobierno Digital o la que haga sus veces de la Presidencia del Consejo de Ministros, y con el Archivo General de Nacional, en el marco de sus respectivas competencias.

## ANEXO 4. CANALES PARA LA DIVULGACIÓN PROACTIVA DE INFORMACIÓN

Esta tabla ofrece una descripción general no exhaustiva de los diferentes canales que los funcionarios públicos pueden utilizar para publicar información y datos. Cada canal es más adecuado para determinados tipos de información y determinados tipos de objetivos.

Canal	Tipo de información	Objetivo	Público	Ejemplo
Sitios web institucionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre formulación de políticas</li> <li>• Información organizacional</li> </ul>	Informe	Público en general	Organigrama del ministerio
Portales de datos abiertos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Datos presupuestarios y de adquisiciones</li> <li>• Datos ambientales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe</li> <li>• Crea oportunidades de participación</li> <li>• Apoya la innovación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Público en general</li> <li>• Partes interesadas directas (comunidades técnicas, científicos, investigaciones, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presupuesto aprobado en datos abiertos (gastos e ingresos)</li> <li>• Conjunto de datos de contaminación del aire</li> </ul>
Diario/gaceta oficial	Marco legal e información oficial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe</li> <li>• Apoyo a la participación ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Visitantes</li> <li>• Público en general</li> </ul>	Calendario de consultas públicas
Publicidad (radio, televisión, vallas publicitarias, medios impresos, etc.)	Información sobre el derecho a saber u otras legislaciones	Informe	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Público en general</li> <li>• Audiencia amplia</li> </ul>	Información sobre cómo acceder o solicitar información pública
Redes sociales	Información de servicios públicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe</li> <li>• Mejorar el acceso a los servicios públicos</li> </ul>	Público objetivo (personas mayores, jóvenes, desempleados, etc.)	Descripción de los servicios ofrecidos al público sobre los destinatarios y cómo solicitarlos
Reuniones públicas	Información de implementación y evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe</li> <li>• Proporciona mecanismos de rendición de cuentas al público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Público en general</li> <li>• Público objetivo (expertos, usuarios de servicios públicos, electores, etc.)</li> </ul>	Informa sobre los resultados de una política

Otros tipos de canales: aplicaciones móviles, salas o bibliotecas públicas de lectura, *mailing* directo, servicios telefónicos, centros de información e información, *stands* en el espacio público, eventos y exposiciones, declaraciones y discursos.

**Fuente:** tomado de PCM, OCDE y Unión Europea. 2021. *Guía de la OCDE sobre Gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos*, págs. 76-77.

## ANEXO 5. COMPILACIÓN INSTITUCIONAL SOBRE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA)

Si bien la presente investigación se orienta a evaluar el comportamiento de los actores públicos y el despliegue de sus labores en torno a la modernización de la gestión pública, en el caso de la lucha contra la corrupción existen actores cuyo despliegue se orienta a la labor jurisdiccional del Estado, pero que son parte del marco de labores para sancionar los ilícitos que se cometen, por lo que a manera de anexo los presentamos brevemente a continuación:

### **Fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios (Ministerio Público)**<sup>137</sup>

Tomando como fuente su propio portal institucional, las fiscalías especializadas en delitos de corrupción de funcionarios han sido creadas para perseguir los delitos de corrupción, en cuya esfera se considera la intervención de dos agentes (el corruptor y el corrupto), cuyas conductas contrarias a la ley afecta al correcto funcionamiento de la Administración pública.

El Ministerio Público cuenta con 34 distritos fiscales, donde funcionan 42 fiscalías provinciales de este subsistema especializado a nivel nacional, con un total de 117 despachos provinciales. Solo en 14 distritos contamos con fiscalías superiores especializadas, con un total de 20 fiscalías superiores.

### **Juzgados penales nacionales y la Sala Penal Nacional, especializados en delitos de corrupción (Poder Judicial)**<sup>138</sup>

El Poder Judicial es la institución encargada de administrar justicia a través de sus órganos jerárquicos (juzgados de paz, juzgados de paz letrados, cortes superiores y la Corte Suprema de Justicia de la República). Al interior existen juzgados y salas especializadas cuya competencia solo se centra en investigar y administrar justicia en los casos vinculados a los delitos de corrupción.

137. Este acápite cita de forma textual lo señalado en la página web: <https://www.mpfm.gob.pe/fiscalias-anticorrupcion/>

138. Este apartado ha señalado de forma textual lo establecido en el ROF del Poder Judicial mediante Resolución Administrativa 226-2012-CE-PJ.

### **Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos)<sup>139</sup>**

Tomando como fuente su portal institucional, la Procuraduría Pública Especializada en Delitos de Corrupción es un órgano autónomo en el desempeño de sus funciones y administrativamente adscrito al Sistema de Defensa Jurídica del Estado. Es el ente encargado de ejercer la defensa jurídica del Estado en sede jurisdiccional, al amparo de la Constitución y leyes con el fin de cautelar los intereses del Estado, en los casos de corrupción de funcionarios públicos de todo nivel.

De esta manera, la Procuraduría tiene como función el ejercer la defensa jurídica del Estado en las investigaciones preliminares, investigaciones preparatorias y procesos judiciales por la comisión de ilícitos penales contemplados en las secciones II, III y IV del capítulo II del título XVIII del Libro Segundo del Código Penal.

### **Dirección contra la Corrupción (Dirccor) de la Policía Nacional del Perú<sup>140</sup>**

Según el ROF de la Policía Nacional del Perú, aprobado mediante Decreto Supremo 026-2017-IN, la Dirección contra la Corrupción es el órgano especializado, de carácter técnico y sistémico, normativo y operativo; responsable de prevenir, investigar, combatir y denunciar bajo la conducción jurídica del fiscal especializado los delitos contra la Administración pública y conexos, cometidos por funcionarios o servidores públicos y particulares en agravio del Estado, en el marco de la normativa legal sobre la materia. Tiene competencia a nivel nacional.

Asimismo, coordina y puede contar con la cooperación y apoyo de organizaciones extranjeras similares en el ámbito de su competencia funcional.

### **Instituto Nacional Penitenciario**

Según su portal institucional<sup>141</sup>, el INPE es la institución pública rectora y administradora del Sistema Penitenciario Nacional, que cuenta con personal cualificado, con valores, mística y vocación de servicio que busca la reinserción positiva a la sociedad de las personas privadas de su libertad, liberados y sentenciados a penas limitativas de derechos. Es una entidad adscrita al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Su visión es ser una institución con prestigio, eficiente y eficaz que incorpora positivamente al penado a la sociedad, contribuyendo al desarrollo del país y de la paz social.

139. Este acápite cita de forma textual lo señalado en la página web: <https://procuraduriaanticorruccion.minjus.gob.pe/la-procuraduria/quienes-somos/>

140. Este apartado se ha desarrollado con información obtenida de forma textual al ROF del Ministerio del Interior.

141. Se ha obtenido la información del presente acápite del portal institucional del INPE, para más información, ver: <https://www.gob.pe/inpe>

# ANEXO 6. ENCUESTA DE INVESTIGACIÓN: MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

## 1. Perfil del encuestado

### 1.1. Género:

- a. Masculino
- b. Femenino

### 1.2. Último cargo ocupado

- a) Alta dirección (ministro, viceministro, secretario general, jefe de gabinete de asesores del ministro, titular de entidad, gerente general)
- b) Jefe de Sistema Administrativo
- c) Jefe de Órgano de Línea
- d) Jefe de Oficina de Control Institucional (OCI)
- e) Asesor de alta dirección
- f) Especialistas en sistema administrativo
- g) Especialista de órgano de línea
- h) Especialistas de OCI
- i) Consultor
- j) Otro

### 1.3. Profesión

- a) Abogado
- b) Economista
- c) Contador
- d) Administrador
- e) Ingeniero
- f) Otros

### 1.4. Años de experiencia en el sector público

- a) 1-5
- b) 5-10
- c) 10-15
- d) 15 o más

## PARTE I: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

1. ¿Cuál es la percepción que usted tiene sobre la implementación del proceso de modernización de la gestión pública en el Estado?
  - a) Buena
  - b) Regular
  - c) Mala
  
2. De la pregunta anterior, indique el porqué de su respuesta:
  
  
3. ¿En su desempeño laboral, ha podido ser parte de la implementación operativa de los lineamientos de la Política de Modernización del Estado?
  - a) Sí
  - b) No
  - 3.1. Si la respuesta es sí, considera que el resultado alcanzado es:
    - a) Bueno
    - b) Regular
    - c) Malo
  
4. A su criterio, ¿cuál es el orden de importancia de los pilares de la modernización de la gestión pública? *(En donde 1 es el más importante y 5 menos importante)*
  - a) Pilar: políticas públicas, planes estratégicos y operativos
  - b) Pilar: presupuesto para resultados
  - c) Pilar: gestión por procesos, simplificación administrativa y organización internacional
  - d) Pilar: servicio civil meritocrático
  - e) Pilar: sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento
  
5. De los pilares, ¿cuál considera usted que ha tenido mayor avance en los últimos 10 años?
  - a) Pilar: políticas públicas, planes estratégicos y operativos
  - b) Pilar: presupuesto para resultados
  - c) Pilar: gestión por procesos, simplificación administrativa y organización internacional
  - d) Pilar: servicio civil meritocrático
  - e) Pilar: sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento

6. A su criterio, ¿cuál es el orden de importancia de los ejes de la modernización de la gestión pública? *(En donde 1 es el más importante y 5 menos importante)*

- a) Gobierno abierto
- b) Gobierno electrónico
- c) Articulación interinstitucional

7. De los ejes transversales, ¿cuál considera usted que ha tenido mayor avance en los últimos 10 años?

- a) Gobierno abierto
- b) Gobierno electrónico
- c) Articulación interinstitucional

## **PARTE II:**

1. ¿Cuáles considera usted que son las tres (3) limitantes más importantes para lograr una gestión pública eficaz y eficiente?

- a) Corrupción
- b) Capital humano poco capacitado
- c) Falta de voluntad política
- d) Poca claridad de los procesos
- e) Objetivos y resultados pocos definidos
- f) Limitado uso de las TIC
- g) Carencia de innovación
- h) Otros

2. ¿Qué medidas implementaría usted para fortalecer el proceso de modernización de la gestión pública? Por favor, enuncie al menos tres.

3. ¿Considera usted que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye al desempeño de sus labores de manera eficiente?

- a) Sí
- b) No

4. ¿Cree usted que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye al desempeño de sus labores para que estas sean dinámicas?
  - a) Sí
  - b) No
  
5. Para usted, ¿el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye al desempeño de sus labores para que estas sean céleres?
  - a) Sí
  - b) No
  
6. En su experiencia, ¿el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye a que el resultado de la ejecución de sus labores se alcance con mayor simplicidad?
  - a) Sí
  - b) No
  
7. ¿Considera usted que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye a la prestación de servicios de calidad?
  - a) Sí
  - b) No
  
8. Desde su punto de vista, ¿el Sistema de Modernización de la Gestión Pública permite tener capacidad de respuesta para hacer frente a situaciones de crisis o de emergencia en el país?
  - a) Sí
  - b) No

**TEMAS ESPECÍFICOS:**

1. ¿Considera usted que el sistema de integridad y lucha contra la anticorrupción está bien estructurado en nuestro país?
  - a) Sí
  - b) No
  
2. De la pregunta anterior, indique el porqué de su respuesta:

3. ¿Cree usted que el sistema de integridad y lucha contra la anticorrupción ha contribuido a la reducción de la corrupción en nuestro país?
  - a) Sí
  - b) No
  
4. ¿Cuáles serían las medidas que usted implementaría para fortalecer la lucha contra la corrupción en el país? Por favor, enuncie al menos una.

***(Gestión pública)***

1. ¿Considera usted que la gestión pública en el Perú se desarrolla de forma transparente?
  - a) Sí
  - b) No
  
2. De la pregunta anterior, por favor sustente su respuesta.
  
3. Según usted, ¿cuáles son los factores que interfieren para el ejercicio transparente de la gestión pública?
  - a) Corrupción
  - b) Carencia de valores
  - c) Falta de voluntad política
  - d) Poca claridad de los procesos
  - e) Sobrerregulación normativa
  - f) Limitado uso de las TIC
  - g) Otros
  
4. ¿Cuáles serían las medidas que usted implementaría para fortalecer la transparencia en la gestión pública del país? Por favor, enuncie al menos una.

***(Gobierno digital)***

1. A la fecha, el nivel de implementación del Gobierno digital en el Perú es:
  - a) Bueno
  - b) Regular
  - c) Malo

2. De la pregunta anterior, por favor sustente su respuesta.

***(Innovación pública)***

1. En el contexto actual. ¿Cree usted que la innovación puede desarrollarse, en el contexto actual, en las entidades públicas del Perú?

- a) Sí
- b) No

Por favor, sustente su respuesta.

2. ¿Cuáles serían las medidas que usted implementaría para fortalecer el proceso de innovación en la gestión pública? Por favor, enuncie al menos una.

## ANEXO 7. RESULTADOS DEL CUESTIONARIO SOBRE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ<sup>142</sup>

El presente cuestionario ha sido realizado por la Asociación Civil para la Cooperación Estratégica hacia el Desarrollo Sostenible (ACCEDES) en el marco del trabajo de investigación sobre la modernización del Estado en el Perú.

Este cuestionario no identifica al entrevistado y se desarrolla en 3 secciones con 32 preguntas en total. Por favor, lea atentamente cada pregunta. Se debe tener en consideración que para poder avanzar de sección es necesario completar todas las preguntas requeridas.

La información proporcionada es reservada y de uso exclusivo para la investigación. No registramos los correos con los cuales ingresan al cuestionario.

Tiempo aproximado del cuestionario: 10-15 minutos.

Este cuestionario vence el viernes, 7 de enero de 2022.

Agradecemos de antemano su gentil colaboración.

Carmen Vegas  
**ACCEDES**

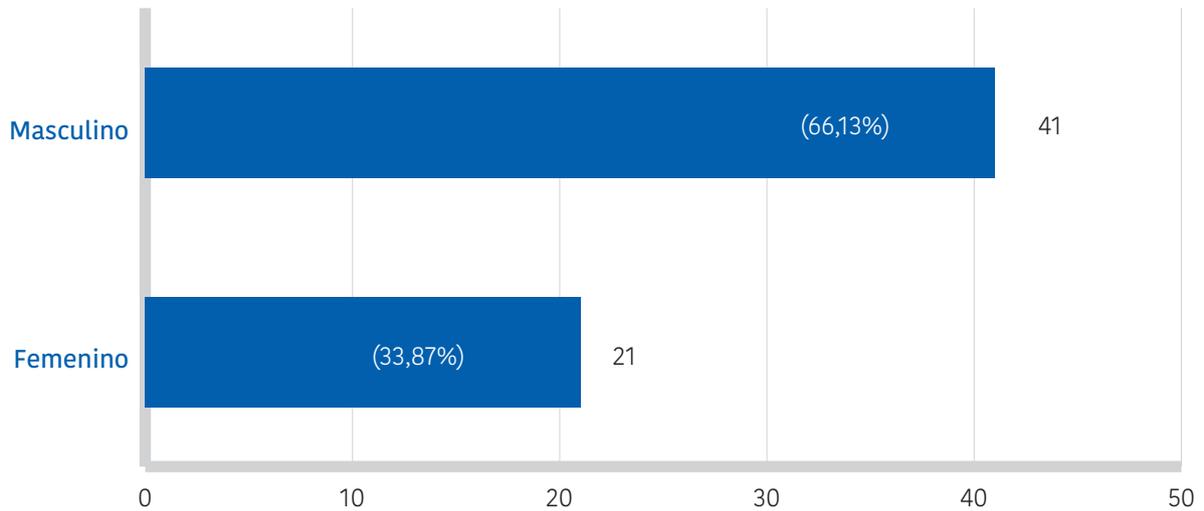
---

142. El cuestionario fue difundido a través de redes sociales como WhatsApp y Facebook y fue realizado desde el 1 de enero de 2022 hasta el 7 de enero de 2022.

La versión en bruto de la información recopilada se hace entrega en el soporte digital respectivo.

¿Cuál es su género?

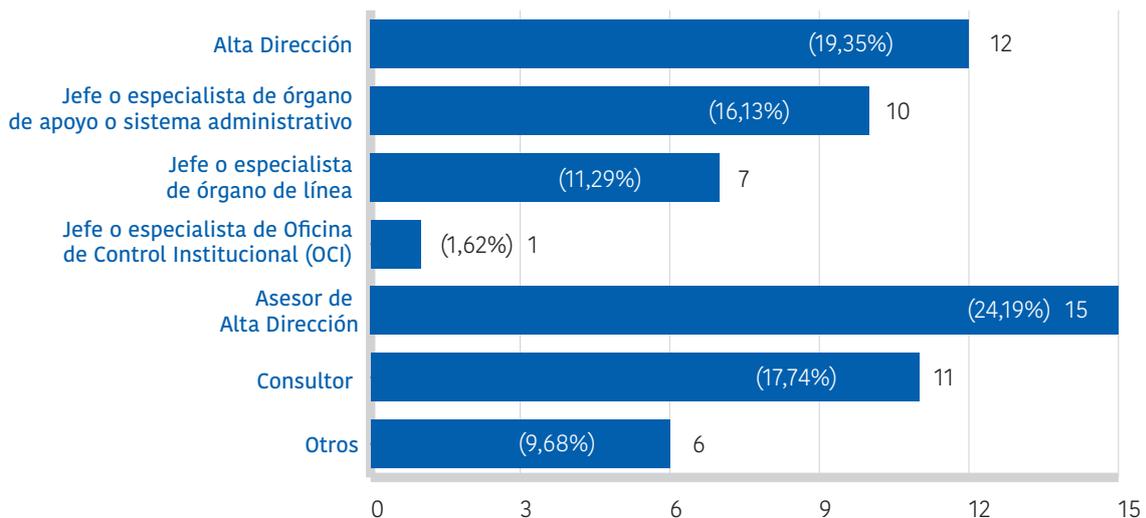
62 respuestas



De los datos obtenidos por el cuestionario se puede determinar que el 66,13% corresponden a personas del sexo masculino, mientras que el 33,87% corresponden a personas del sexo femenino.

¿Cuál es su último cargo ocupado?

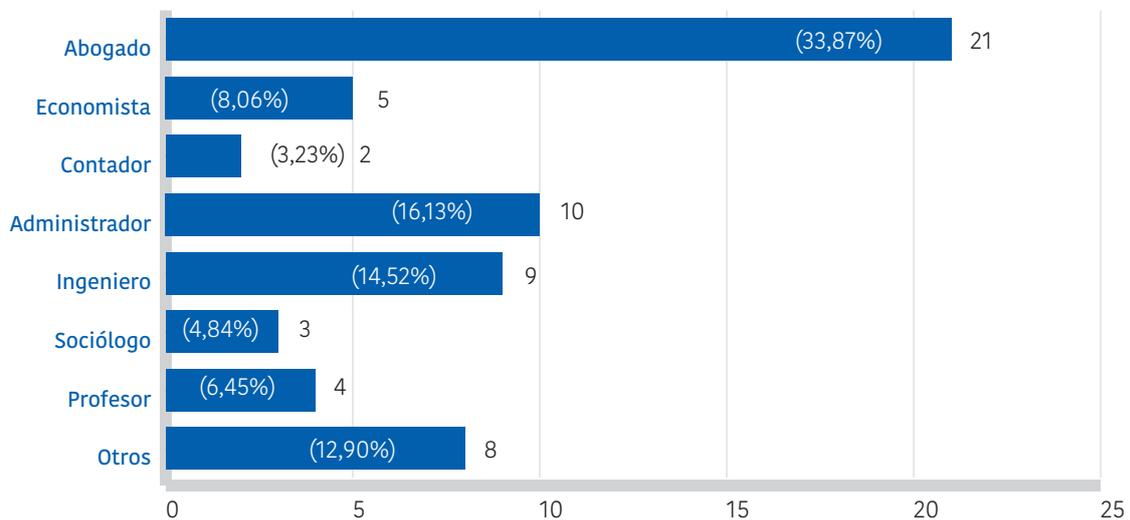
62 respuestas



De los resultados observados se puede apreciar que el 43,54% del total de encuestados se ha desempeñado en Alta Dirección o como asesores de la misma. Mientras que el 17,74% han sido consultores y el 16,13% jefes o especialistas de órgano de apoyo o sistema administrativo.

### ¿Cuál es su profesión?

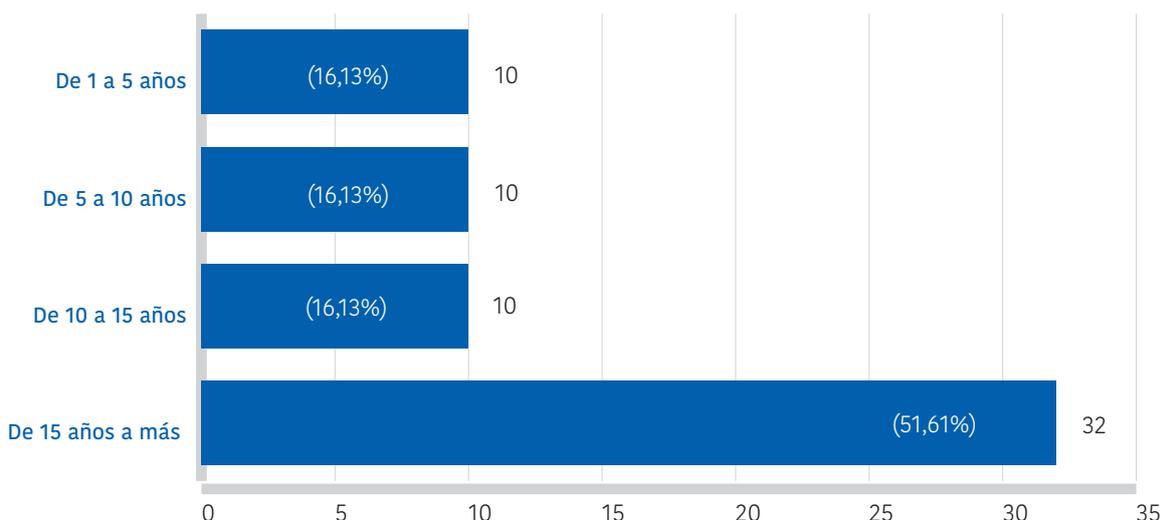
62 respuestas



Dentro de las profesiones más recurrentes, podemos ver que más de un tercio de los encuestados (33,87%) corresponden a "abogados", mientras que "administrador" (16,13%) e "ingeniero" (14,52%) se ubican en la segunda y tercera posición, respectivamente.

### ¿Cuántos años de experiencia posee en el sector público?

62 respuestas



Respecto a los años de experiencia, se ve que más de la mitad (51,61%) indican tener "de 15 años a más", mientras que las demás categorías ("de 1 a 5 años", "de 5 a 10 años" y en "de 10 a 15 años") se distribuyen equitativamente con un 16,13% cada una.

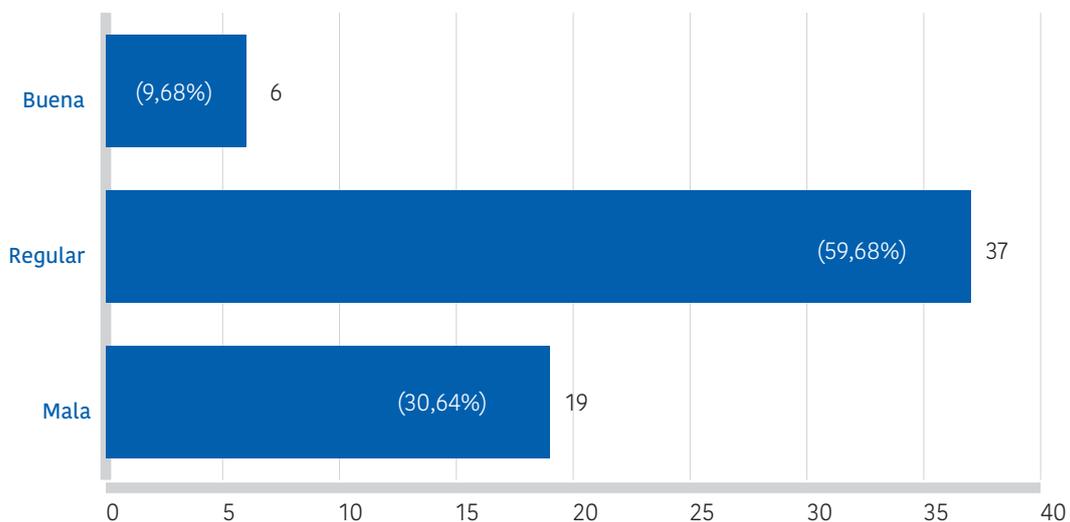
De la información obtenida en esta primera sección se puede concluir que, a raíz de los datos obtenidos en el cuestionario, el grupo poblacional de mayor importancia se encuentra dentro de los siguientes parámetros:

- En su mayoría de sexo masculino (66,13%), con una muy amplia experiencia en el sector público (51,61%), que han trabajado en Alta Dirección o han sido asesores de la misma (43,54%) y que son abogados de profesión (33,87%).
- También observamos que existe un importante número de personas que se han desempeñado como consultores (17,74%) o como jefes o especialistas de órgano de apoyo o sistema administrativo (16,13%), y también aquellas que tengan como profesión el ser administrador (16,13%) o ingeniero (14,52%).
- Este cuestionario nos ha permitido identificar que, del total de participantes, se ha contado con una mínima participación de personas que tengan como profesión el ser contador (3,23%) o que sean jefes o especialistas de Oficina de Control Institucional (OCI) (1,62%).

## PARTE I: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

### 1. ¿Cuál es la percepción que usted tiene sobre la implementación del proceso de modernización de la gestión pública en el Estado?

62 respuestas



Del total de encuestados, se observa un amplio consenso en que la implementación del proceso de modernización se encuentra en el rango de "regular" (59,68%) a "mala" (30,64%), siendo esta primera opción la de mayor preferencia.

## 2. De la pregunta anterior, indique el porqué de su respuesta

1	Regular	Conocimiento particular y no especializado
2	Regular	Falta de mecanismos para su implementación
3	Regular	No hay cambio en lo operativo, procesos lentos
4	Regular	Falta reforzar la importancia y los plazos para lograr la modernización deseada. Y falta seguimiento del cumplimiento normativo. Lamentablemente en el Estado solo se puede hacer lo que está bajo la exigencia de una norma, en caso contrario no se hace
5	Regular	Falta decisión política para implementar lo que está diseñado en la PNMGP y LMGP
6	Regular	Hay reformas pendientes, por ejemplo, en el ámbito de los recursos humanos y el Gobierno electrónico
7	Regular	No se ha podido implementar más rápido por falta de voluntad política y resistencia de los propios funcionarios
8	Regular	Algunos avances (cuatro pilares centrales), pero regulares avances en Gobierno abierto, Gobierno electrónico y articulación interinstitucional. Pocos en el quinto pilar (sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento)
9	Regular	Es lento
10	Regular	Observo avances poco efectivos en Gobierno abierto y en la articulación interinstitucional
11	Regular	Lento avance
12	Regular	Es un proceso “en” implementación
13	Regular	En realidad debió ser mala, pero por la pandemia esta mejoró con el uso de las TIC, lo que aceleró los dos ejes de la PMGP
14	Regular	Bajo en comparación con otros países de la región y peor aún con otros continentes
15	Regular	Creo que con este contexto político inestable no se ha impulsado el tema y muchas de las políticas se están implementando de forma muy lenta
16	Regular	Se debe implementar una verdadera política de transparencia en el sector público en los tres niveles, con indicadores adecuados
17	Regular	Proponemos tres aspectos: 1) no se ha realizado un adecuado fortalecimiento de capacidades a los funcionarios y servidores, y ha habido demasiados cambios de la Alta Dirección de los sectores del Estado; 2) no se ha logrado implementar sistemas de procesos simplificados, con opción de versión digital y de interoperabilidad; y 3) la falta de mecanismos para transparentar procesos de adquisiciones del Estado y no permitir corrupción
18	Regular	No se ve que los procesos sean más rápidos y transparentes
19	Regular	Existen avances, pero no alcanzan a todos los niveles de la Administración pública
20	Regular	No se cumplió con lo señalado en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021
21	Regular	Sin duda la idea es buena; sin embargo, muchas de las entidades, por no decir la mayoría, no cumplen con su implementación
22	Regular	No se nota cambios
23	Regular	En mi experiencia como funcionario no percibí modernidad en la gestión pública
24	Regular	Falta implementar mejor los sueldos por meritocracia
25	Regular	La mayoría no ha interiorizado sus principios. Muy pocos ponen al ciudadano en el centro

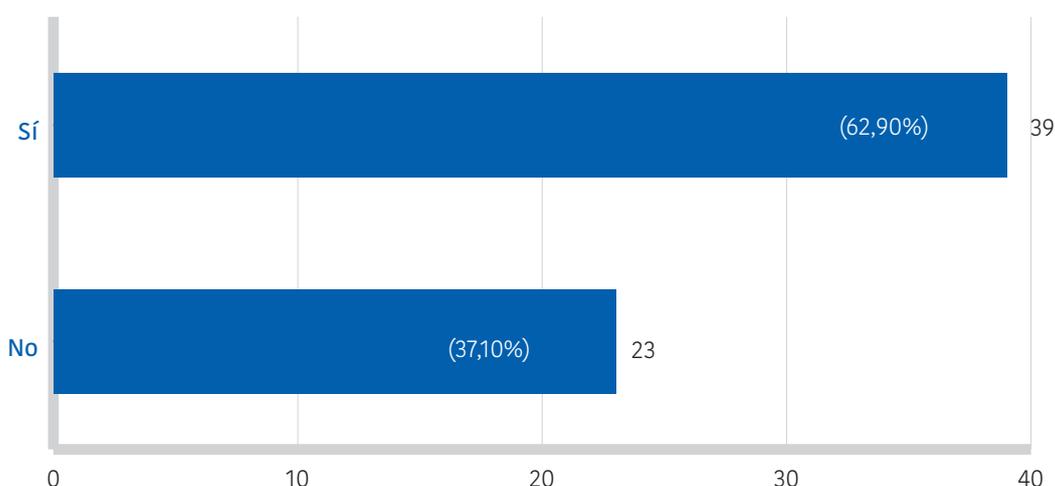


26	Regular	No se está cumpliendo a cabalidad con el Proceso de Modernización de la Gestión Pública, que dispone la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, que declara al Estado peruano en proceso de modernización y normas reglamentarias
27	Regular	No están claras las metas
28	Regular	Porque falta implementar el sistema administrativo de modernización
29	Regular	Porque está sesgada a una parte de la modernización y es incompleta
30	Regular	Avances y retrocesos según Gobierno de turno
31	Regular	Los funcionarios desconocen la modernización del Estado
32	Regular	Se están dando pasos hacia la modernización, pero son lentos o insuficientes. Se requieren sistemas más ágiles, y en los casos que correspondan, estandarizados. Ejemplo: Reniec en zonas más pobres, acceso a información legal básica en tema de alimentos a menores de edad, protección en temas de violencia de género, telemedicina para zonas alejadas, protección de datos y protección al consumidor, unificación de historias clínicas y su paso a las historias clínicas electrónicas, mejor alineación entre oferta formativa en institutos y universidades con el mercado laboral, etc.
33	Regular	Hay mejoras, sin embargo, la atención al usuario sigue presentando deficiencias
34	Regular	Falta implementar varias mejoras
35	Regular	Regular
36	Regular	Se ha avanzado en áreas específicas mediante la creación de islas de buen desempeño, pero falta mucho y con un radio ampliado a toda la AP
37	Regular	No se comunica ni la sienten los ciudadanos
38	Mala	Hay muchas normas complejas y de difícil implementación para el funcionario promedio
39	Mala	No se ven resultados
40	Mala	CEPLAN y la Secretaría de Gestión Pública no cumplen su función
41	Mala	No percibo buena toma de decisiones
42	Mala	Si bien es cierto que todos conocemos la necesidad de modernizar el Estado a favor de los ciudadanos, aún falta mucho para que los sectores, e incluso el MEF y PCM, comprendan realmente la necesidad de esta modernización, y no solo brinden el presupuesto sino la prioridad y la importancia requerida a la misma. Durante los últimos años eso no está en la agenda real
43	Mala	El proceso no ha logrado avances significativos en 8 años
44	Mala	No existe
45	Mala	No se cumplen los estándares de Gobierno electrónico en el sector salud, estando en pandemia y con emergencia sanitaria
46	Mala	Extrema burocracia, instituciones débiles, falta de implementación y adecuación de las TIC, fortalecimiento de Gobierno digital. Deficiencia en la meritocracia
47	Mala	Es pésimo
48	Mala	Falta interiorizar la necesidad, voluntad política, profesionalización de los servidores públicos, cultura digital, a la par que los problemas estructurales en el país y el inacabado proceso de descentralización son una traba <i>per se</i>
49	Mala	Lo poco que se ha normado casi no se ha implementado
50	Mala	Porque no se posee un control total de los procesos, finanzas e inversiones
51	Mala	Cambia lento y pocos avances
52	Mala	No existe tal modernidad, cada cambio de Administración quiere hacer su propio proceso, además la exoneración de las propias instituciones hace más difícil una implementación

53	Mala	Los niveles de eficiencia, eficacia, equidad y transparencia del gasto público son muy bajos
54	Mala	No hay meritocracia ni manejo eficiente de recursos
55	Mala	La modernización tiene costos de implementación, es de hecho una inversión; sin embargo, todas la nuevas políticas no vienen acompañadas del presupuesto necesario
56	Mala	Los servicios no están actualizados y virtualizados al 100%
57	Buena	De esta manera se puede avanzar más rápido en los procesos
58	Buena	El funcionario público ahora se capacita en los pilares de la gestión pública
59	Buena	Se ha avanzado con los análisis diagnósticos y se han formulado lineamientos de la política
60	Buena	Porque los procesos están mejorando progresivamente y se están sofisticando
61	Buena	Siempre hay algo que mejorar, en otros tiempos (hasta la mitad de la década de los ochenta) existía el INAP, y tuve la oportunidad de seguir cursos especializados para la Administración pública
62	Buena	Se han ido implementado nuevos procedimientos, instrumentos

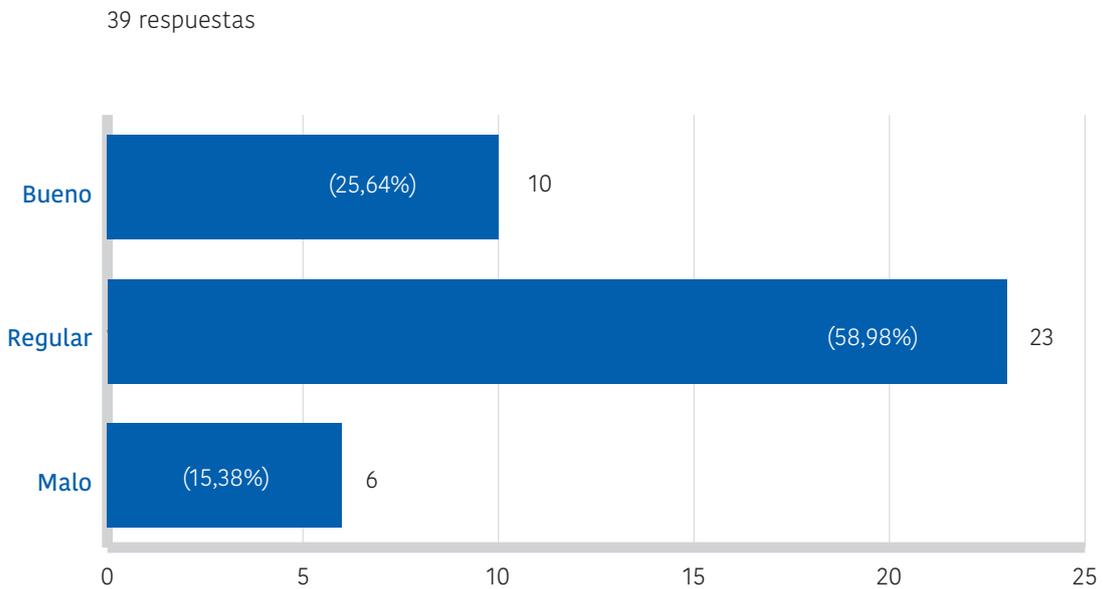
### 3. ¿En su desempeño laboral ha podido ser parte de la implementación operativa de los lineamientos de la Política de Modernización del Estado?

62 respuestas



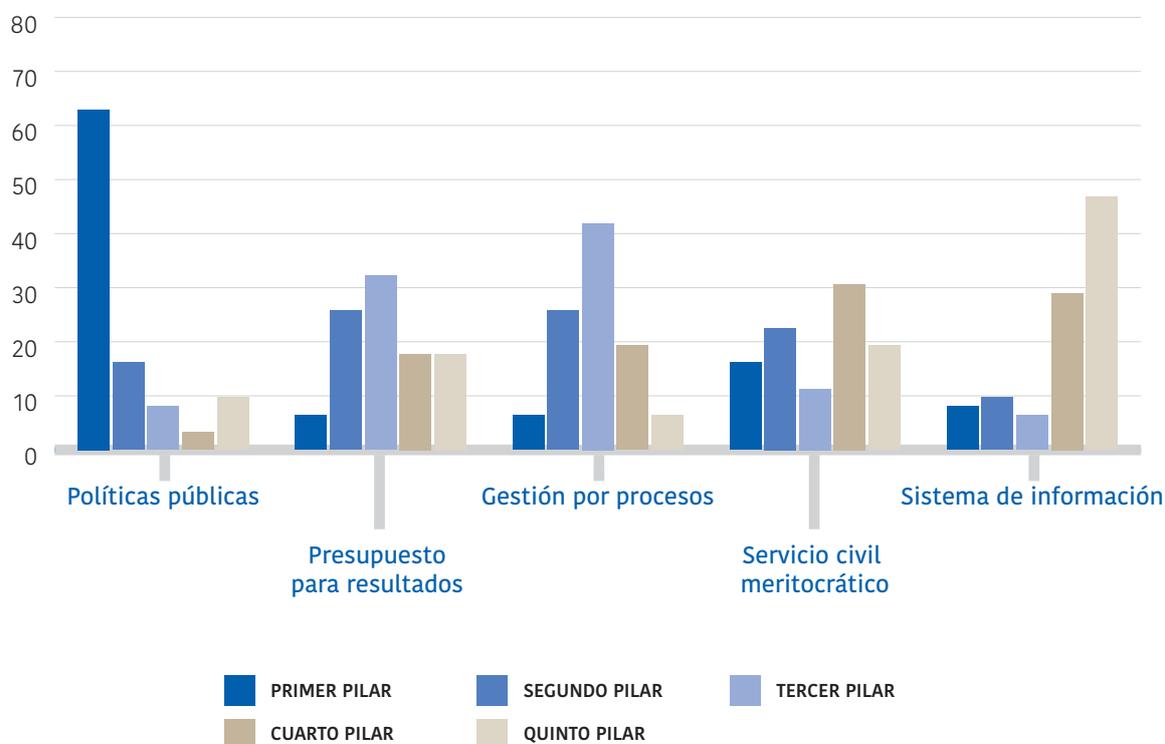
Casi las dos terceras parte de los encuestados (62,90%) refieren que en su desempeño laboral han podido ser parte de la implementación operativa de los lineamientos de la Política de Modernización del Estado.

3.1. En caso que la respuesta anterior sea sí, considera que el resultado alcanzado es:



Del porcentaje de las personas que respondieron positivamente a la pregunta anterior (62,90%), se observa que más de la mitad (58,98%) considera que el resultado alcanzado en la implementación de estos lineamientos es regular.

4. A su criterio, ¿cuál es el orden de importancia de los pilares de la modernización de la gestión pública?



Primer pilar		
Políticas públicas	39	62,90%
Presupuesto para resultados	4	6,45%
Gestión por procesos	4	6,45%
Servicio civil meritocrático	10	16,13%
Sistema de información	5	8,07%

Tercer pilar		
Políticas públicas	5	8,06%
Presupuesto para resultados	20	32,26%
<b>Gestión por procesos</b>	<b>26</b>	<b>41,94%</b>
Servicio civil meritocrático	7	11,29%
Sistema de información	4	6,45%

Segundo pilar		
Políticas públicas	10	16,14%
<b>Presupuesto para resultados</b>	<b>16</b>	<b>25,80%</b>
<b>Gestión por procesos</b>	<b>16</b>	<b>25,80%</b>
Servicio civil meritocrático	14	22,58%
Sistema de información	6	9,68%

Cuarto pilar		
Políticas públicas	2	3,22%
Presupuesto para resultados	11	17,74%
Gestión por procesos	12	19,36%
<b>Servicio civil meritocrático</b>	<b>19</b>	<b>30,65%</b>
Sistema de información	18	29,03%

**Quinto pilar**

Políticas públicas:	6	9,68%
Presupuesto para resultados	11	17,74%
Gestión por procesos	4	6,45%
Servicio civil meritocrático	12	19,36%
<b>Sistema de información</b>	<b>29</b>	<b>46,77%</b>

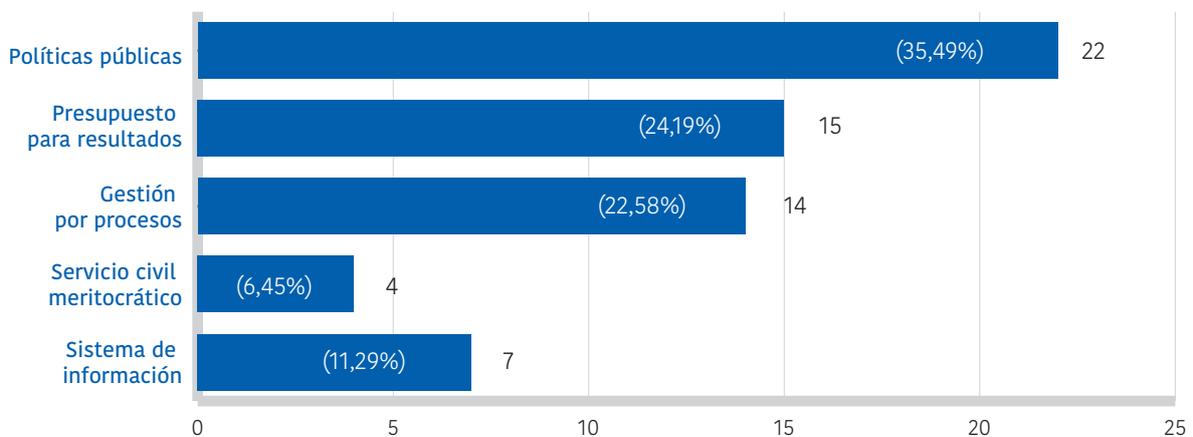
Para el desarrollo de esta pregunta se le brindó al encuestado una tabla para que pudiera seleccionar el orden de importancia de los pilares, siendo "primer pilar" el más importante y "quinto pilar" el menos importante.

Así, se puede observar que el 62,90% de los encuestados considera que el primer pilar de importancia de la modernización de la gestión pública son las "políticas públicas", respecto al segundo pilar se observa paridad entre "presupuesto para resultados" y "gestión por procesos" con un 25,80% cada uno, en el tercer pilar se encuentra "gestión por procesos" con un 41,94%, en cuanto al cuarto pilar se observa que "servicio civil meritocrático" alcanza el 30,65% del total y, finalmente, el "sistema de información" se ubica como quinto pilar con el 46,77% de los votos.

Esta información nos dice que existe consenso en que las "políticas públicas" deben ser consideradas como el primer pilar de la modernización de la gestión pública, mientras que para el quinto pilar, con el 46,77%, se observa el "sistema de información".

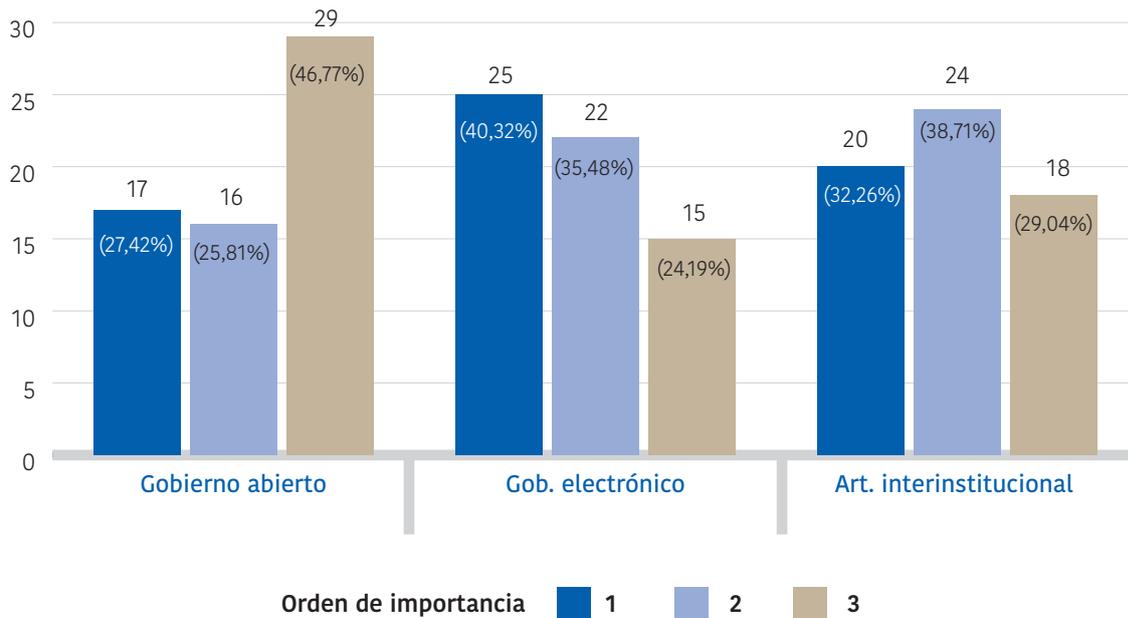
5. De los pilares mencionados anteriormente, ¿cuál considera usted que ha tenido mayor avance en los últimos 10 años?

62 respuestas



Se aprecia en esta pregunta un mayor acuerdo respecto al avance de las “políticas públicas” con un 35,49%; luego aparece “presupuesto para resultados” con un 24,19%; y “gestión por procesos” con un 22,58%.

6. A su criterio, ¿cuál es el orden de importancia de los ejes de modernización de la gestión pública?

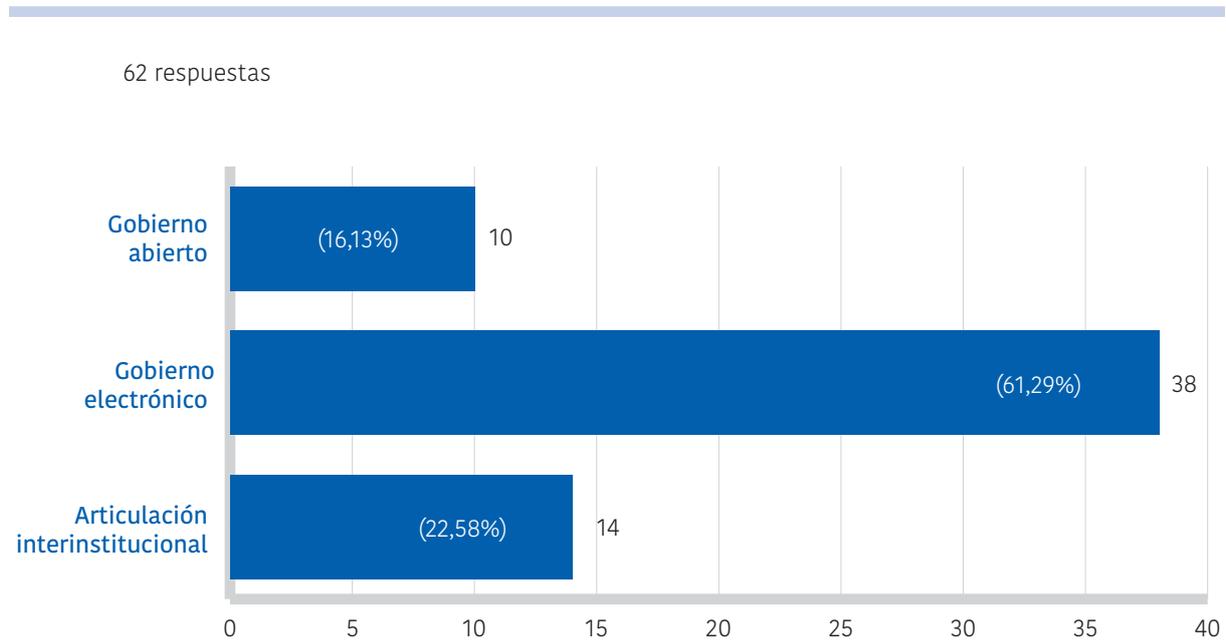


Para responder la siguiente pregunta: “¿Cuál es el orden de importancia de los ejes de la modernización de la gestión pública?”, se decidió hacer 3 votaciones independientes en las cuales los encuestados ordenarían cada pilar de acuerdo con sus preferencias (1-2-3), obteniéndose los siguientes resultados:

Para el orden de importancia 1, se observa que el “Gobierno electrónico” se ubica como el más votado con un 40,32%; para el orden de importancia 2, “articulación interinstitucional” obtiene un 38,71%; y, para el orden de importancia 3, el “Gobierno abierto” obtiene el 46,77% de votos.

De esta forma, al procesar toda la información en conjunto, podemos observar que existe un mayor consenso (46,77%) respecto al hecho de que el Gobierno abierto debe ser considerado como el tercer eje en importancia de la modernización de la gestión pública.

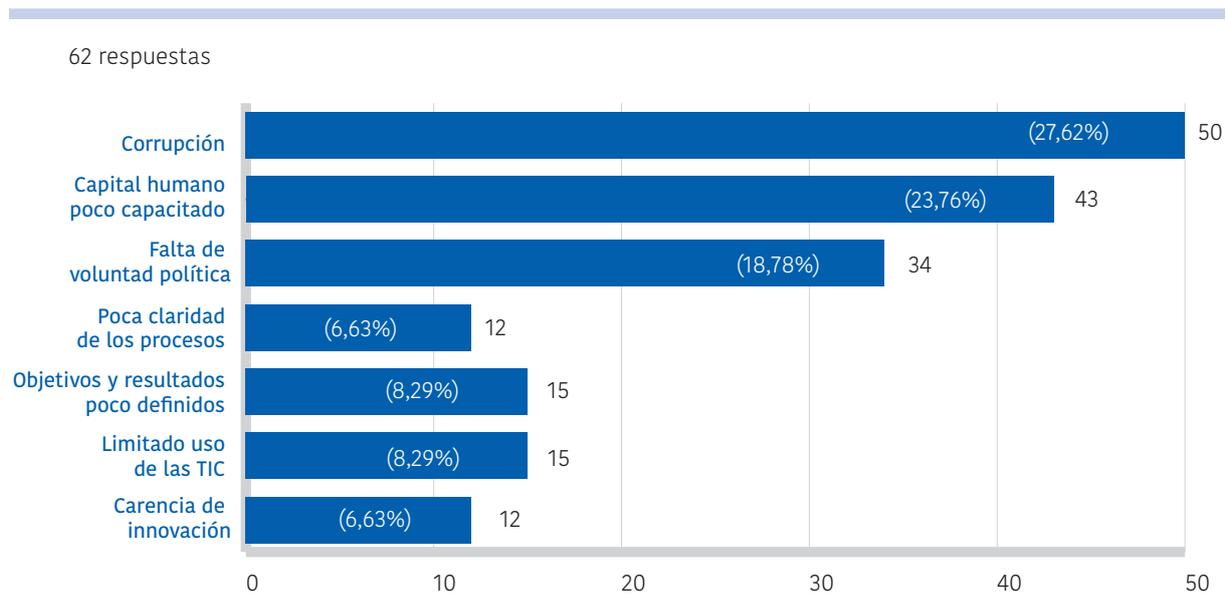
7. De los ejes transversales mencionados anteriormente, ¿cuál considera usted que ha tenido mayor avance en los últimos 10 años?



Los encuestados refieren, con un 61,29% de los votos, que el Gobierno electrónico ha sido el eje que más se ha desarrollado en los últimos 10 años en el Perú, seguido de la articulación institucional, con un 22,58%.

**PARTE II:**

1. ¿Cuáles considera usted que son las tres (3) limitantes más importantes que evitan lograr una gestión pública eficaz y eficiente?



## 2. ¿Qué medidas implementaría usted para fortalecer el proceso de modernización de la gestión pública?

1	Formación técnica-política en la toma de decisiones
2	Tecnología, ejecución de proyectos y capacitación
3	Gobierno digital, <i>compliance</i> e innovación
4	Capacitación, difusión de los resultados e incentivación del capital humano
5	1) Articulación de sistemas administrativos, 2) reforma de descentralización y 3) revisión de la planificación CEPLAN
6	Articulación, implementar un modelo híbrido en la gestión
7	Institucionalización de entidades públicas; rendición de cuentas, transparencia; reclutamiento efectivo de personas/meritocracia
8	Definir un plan estratégico nacional. Involucrar a líderes a nivel de funcionarios y técnicos para implementar la PNMGP y el PEDN
9	Articular los pilares para hacer una acción integrada y sistémica; articular todos los sistemas administrativos en torno a la modernización; trabajar la modernización en el contexto de la descentralización
10	Reforzar los conocimientos de los líderes tomadores de decisiones en las entidades públicas. Evaluar el avance en cada organización mediante aplicativos informáticos, así como los hacen por el SCI desde la contraloría
11	Digitalización, meritocracia, capacitación continua y simplificación de procesos
12	Capacitación, erradicar la corrupción, planes y objetivos claros
13	Actualizar las normas y procesos
14	Decisión política para implementar las reformas del servicio civil; diseño participativo de las políticas públicas; priorización de bienes y servicios que generen valor público
15	Revisaría la matriz de problemas de la política, tiene mucho de teoría y poco de práctica; incrementaría los presupuestos para que las entidades puedan concluir sus procesos de modernización; comprometería el liderazgo de SPR en la implementación de la política
16	Implementación de sistemas de información, Gobierno digital priorizando sectores claves (salud, educación, inclusión social...); fortalecimiento de capacidades de gestores y profesionales en áreas claves como la salud digital, educación digital; fortalecer infraestructura; fortalecer profesionales en gestión del conocimiento, sistemas de tablero de control multisectoriales
17	1) Que la articulación interinstitucional esté ligada al Gobierno electrónico, de tal modo que los servidores públicos puedan cruzar información en tiempo real para planeación, programación y toma de decisiones en todo ámbito, incluyendo la gestión de conflictos sociales, evidentemente; 2) mayores candados para los nombramientos y designaciones de funcionarios públicos (ministros, viceministros y directores generales), de tal modo que no sea solo la confianza el criterio para ser nombrados o designados; 3) fortalecer la cultura del trabajo en equipo entendiendo al Estado como un equipo: los celos y mezquindades intra- e interinstitucionales, además de los tontos egos personales, son una traba muy dañina para el Estado
18	Integrar la gestión entre sectores; meritocracia en los cargos públicos; estrategias anticorrupción integradas al sector privado
19	Fortalecer las Oficinas de Integridad; promover la innovación y gestión por resultados
20	El fortalecimiento de capacidades con medición de resultados permanentes; implementar modernización de interoperabilidad de los servicios y procesos; transparentar todos los procesos para evitar actos de corrupción
21	Aplicar procesos SERVIR en todas las instituciones estatales
22	Supervisar y/o verificar que todas las entidades públicas cumplan con transparentar sus acciones
23	Carrera pública meritocrática; presupuesto por resultados; inversión en tecnología



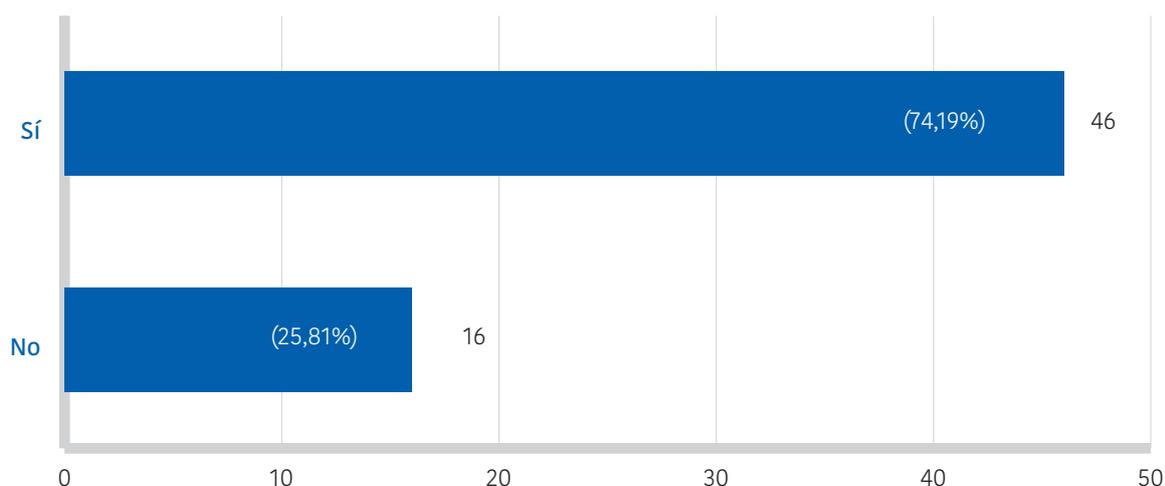
24	Mejoras en los sueldos por meritocracia
25	Implementar meritocracia. Simplificar
26	1) Priorizar la evaluación de desempeño institucional; 2) potenciar el proceso de planificación operativa entre la planificación estratégica y la ejecución del gasto público; 3) efectiva descentralización de servicios de salud, educación y seguridad ciudadana, con la participación de los Gobiernos locales, regionales y el Gobierno nacional, garantizando flujos de información estandarizada entre estos
27	Formación profesional de los funcionarios, los PDP deben ser más articulados y construir un marco transversal de competencias y niveles de desarrollo en los funcionarios públicos
28	Claridad en los procesos y la debida transparencia
29	Capital humano capacitado para las funciones que desempeña
30	Meritocracia, planificación, reforzar partidos
31	Recursos humanos altamente capacitados, Gobierno electrónico y política de meritocracia
32	Internet y sala de informática en todos los colegios y universidades públicas; Internet y ordenadores en todos los centros de salud que atiendan partos del sector público; cambio en el currículo educativo a nivel inicial, primaria y secundaria (actualizado a tiempos de pandemia)
33	1) Trabajo de recuperación ética en la instrucción básica y fundamental; 2) capacitación y actualización de los procesos administrativos y operativos; 3) instrucción en las TIC
34	Carrera meritocrática
35	Evaluación, fusión de entidades, racionalización de recursos
36	Medición de resultados, monitoreo en la ejecución, supervisión
37	1) Fortalecimiento de Reniec: A. Para que tod@s cuenten con Acta de Nacimiento, ya que es el primer paso para el ejercicio de los demás derechos. Existen índices preocupantes, sobre todo en regiones B. Ubicabilidad permanente. Es muy importante que todas las personas tengan actualizadas sus direcciones, lo que sirve para un mejor ejercicio de derechos: acceso al centro médico, colegio que corresponde, permite aplicar políticas municipales, regionales y nacionales realistas. El Estado o los particulares pueden dirigirse con efectividad a cualquier ciudadano (ejemplo: entrega de notificaciones, pago de impuestos, etc.) 2) Interoperabilidad y articulación de entidades públicas: las instituciones son islas, y esto genera pérdida de recursos para el Estado y para la ciudadanía (ejemplo: una persona es atendida de emergencia en un hospital, pero no se la puede seguir atendiendo porque no es donde la persona está adscrita, el hospital se queda con el diagnóstico y los resultados de los análisis, la misma persona va a otro u otros establecimientos y le piden los mismos exámenes, o el profesional que lo atiende tiene información sesgada, lo que conlleva una dilatación en el proceso de diagnóstico y tratamiento) 3) Reducir los ciclos de pobreza, mediante políticas de planificación familiar, con una mirada realista, conociendo la realidad de cada población. Brindar información en los centros educativos sobre autocuidado para prevenir violencia, <i>bullying</i> y embarazo en adolescentes
38	Servicio civil meritocrático
39	Transparencia absoluta y meritocracia
40	Mayor control de procesos, cumplir política de Estado, recurso humano cualificado
41	1) Capacitaría a los funcionarios; 2) fortalecería la interoperabilidad de las instituciones; 3) crearía un Centro de Gobierno liderado por CEPLAN que oriente el accionar de la PCM y Presidencia
42	Evaluación meritocrática a los funcionarios públicos
43	1) Generar sistema de incentivos y penalidades para captar y monitorear desempeño de altos funcionarios; 2) fusión de sistemas de información de proveedores y beneficiarios del sector público; 3) articulación vertical y horizontal entre ministerios y Gobiernos locales
44	Mejora en los controles, aplicación de las normas, cambio total del Ministerio Público y Contraloría
45	Prioridad en el objetivo; capacitación y renovación de cuadros; emisión de lineamientos generales y específicos por sector



46	Obligatoriedad de conocer la gestión pública para todo postulante a cargos en el Estado; mejorar la gestión de proyectos públicos; mejora permanente de capacidades en todos los niveles del Estado
47	-
48	Fortalecimiento de articulación inter- e intrasectorial
49	Transparencia, monitoreo y evaluación
50	Derogar todo, eliminar burócratas, reducir el Estado corrupto al mínimo
51	Lucha contra corrupción, políticas públicas, transparencia
52	Mayor capacitación a las entidades
53	1) Implementación de Gobierno digital en todos los órganos de gobierno con participación de sociedad civil, de manera articulada, entrelazando sistemas de datos; 2) uso de las TIC e innovación en tecnología en búsqueda de eficiencia y ahorro en trámites burocráticos; 3) Gobierno abierto y transparente y fortalecimiento participativo articulado con OSC
54	Optimizar la desconcentración y el servicio al ciudadano
55	Mayor capacitación a los funcionarios
56	Fortalecer la parte eléctrica
57	Desarrollo de estrategias a largo plazo que no dependan de un periodo presidencial
58	Capacitación a los funcionarios, uso de las TIC, programación y evaluación constante
59	Voluntad política, presupuesto, creación de Ministerio de Modernización
60	Una bonificación por objetivos alcanzados
61	Simplificar la Ley de Contrataciones del Estado, servicio público meritocrático, reducción del Estado
62	Red de innovación pública

### 3. ¿Considera usted que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye al desempeño de sus labores de manera eficiente?

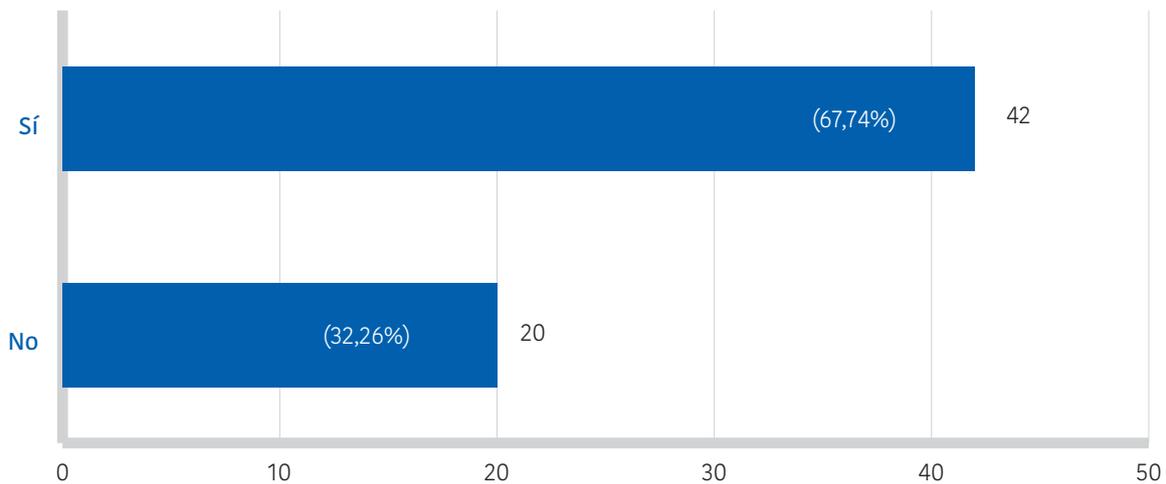
62 respuestas



Casi tres cuartos de los encuestados ponen de manifiesto que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye al desempeño de sus labores de manera eficiente.

4. ¿Cree usted que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye al desempeño de sus labores para que estas sean dinámicas?

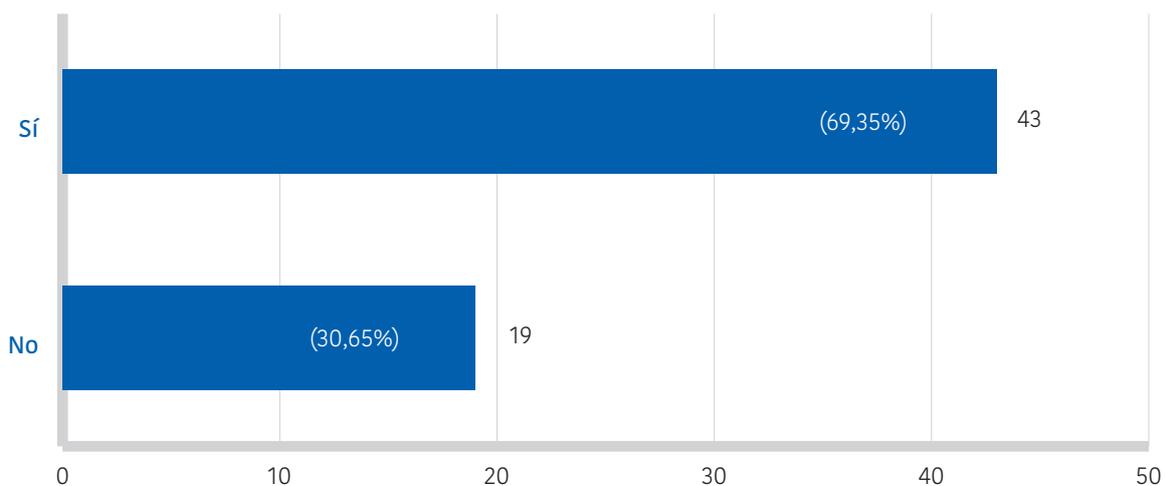
62 respuestas



Un poco más de dos tercios de los encuestados afirman que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye al desempeño de sus labores de manera eficiente.

5. Para usted, ¿el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye al desempeño de sus labores para que estas sean céleres?

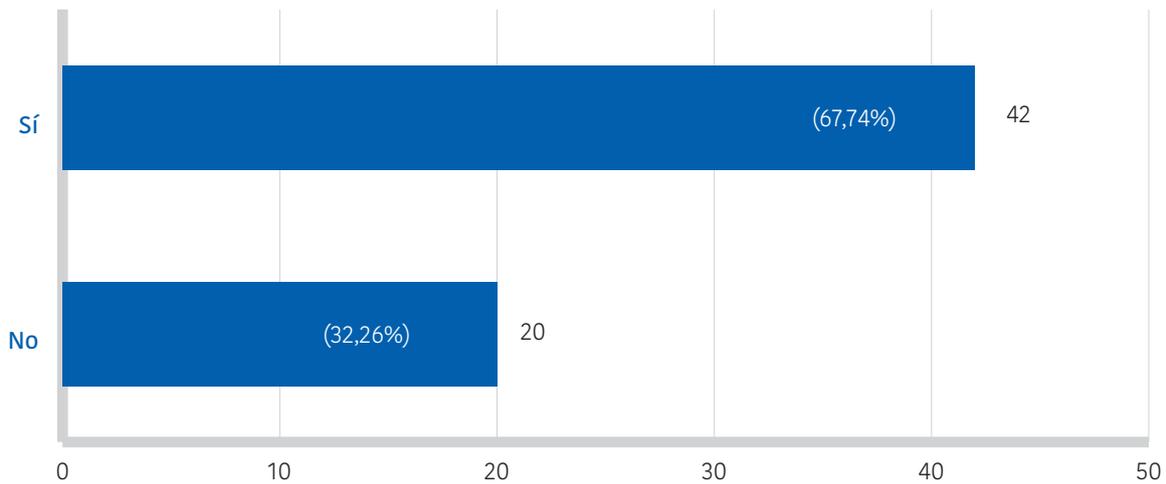
62 respuestas



El 69,35% de los encuestados consideran que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye a que se puedan desempeñar de manera célere.

6. En su experiencia, ¿el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye a que el resultado de la ejecución de sus labores se alcance con mayor simplicidad?

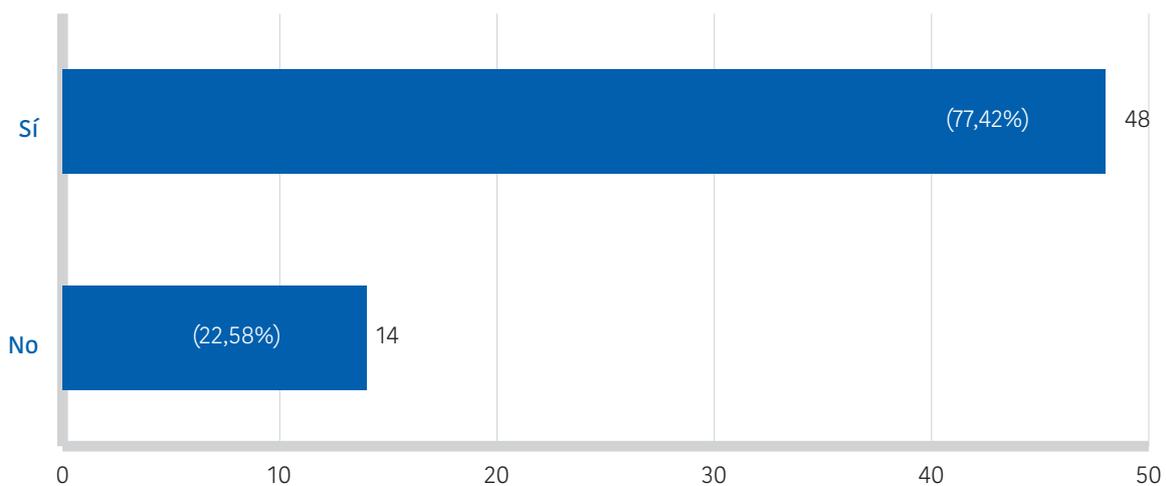
62 respuestas



El 67,74% de los encuestados sostienen que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye a que sus labores se alcancen con mayor simplicidad.

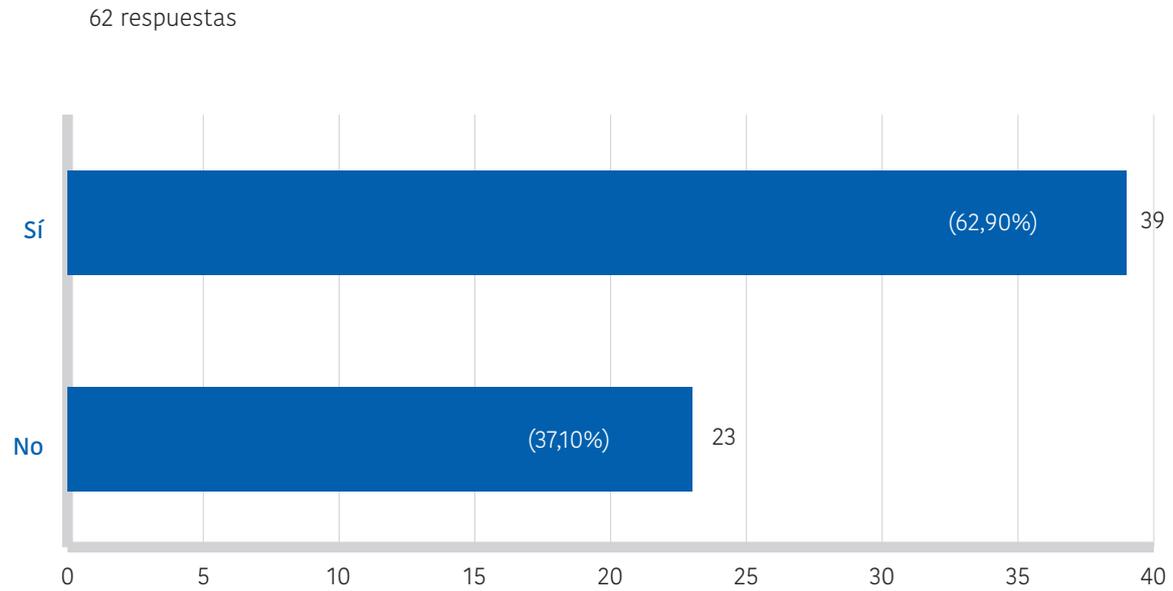
7. ¿Piensa usted que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye a la prestación de servicios de calidad?

62 respuestas



Más de tres cuartos de los encuestados manifiestan que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública contribuye a la prestación de servicios de calidad.

8. Desde su punto de vista, ¿el Sistema de Modernización de la Gestión Pública permite tener capacidad de respuesta para hacer frente a acciones de crisis o de emergencia en el país?

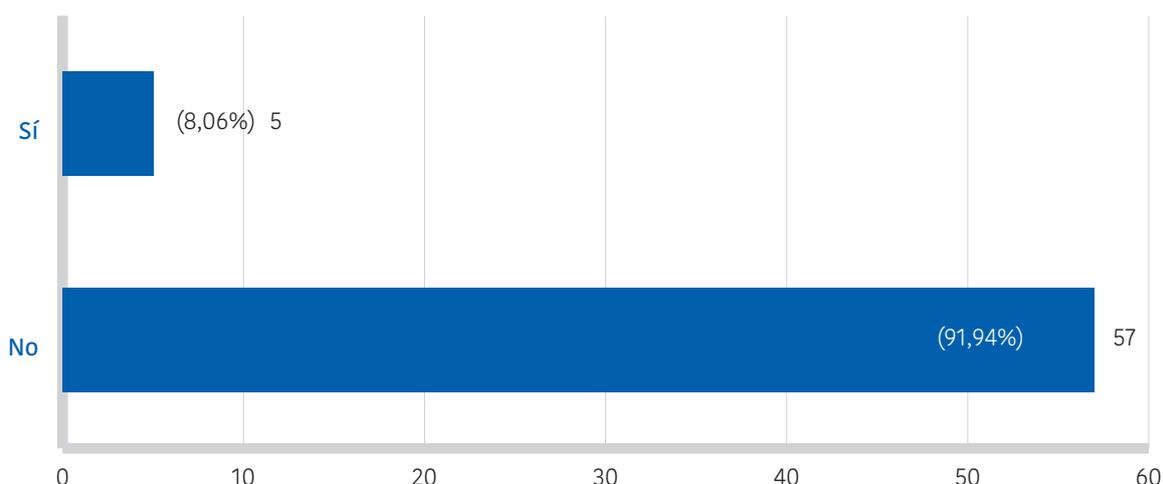


El 62,90% de los encuestados creen que el Sistema de Modernización de la Gestión Pública permite tener capacidad de respuesta para hacer frente a acciones de crisis o emergencia en el país.

## PREGUNTAS SOBRE TEMAS ESPECÍFICOS

1. ¿Considera usted que el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción está bien estructurado en nuestro país?

62 respuestas



Casi la totalidad de encuestados (91,94%) considera que el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción está mal estructurado en nuestro país. A continuación, observaremos con detalle los grandes grupos en los cuales sustentan sus opiniones:

2. De la pregunta anterior, indique el porqué de su respuesta

1	No	Está politizado y es poco transparente
2	No	No se ven resultados positivos
3	No	Mucho partidos oportunistas y no bien estructurados
4	No	Mucha impunidad
5	No	La Secretaría de Integridad no debe pertenecer a la PM, el plan nacional no cumple como herramienta de implementación de la política, además no es solo luchar contra la corrupción, es igual de importante promover la integridad de las personas, nadie define quién es el órgano rector del sistema funcional
6	No	El principal problema es que la Fiscalía o Ministerio Público no persigue el delito
7	No	Las normas generan bloqueos en los procesos, y para acelerarlos se crean las condiciones para la corrupción
8	No	Mayor apoyo técnico para la implantación, dado que este es un tema muy pegado a la parte legal, no todos somos abogados y en las empresas o entidades del Estado, el cumplimiento normativo es de mucho cuidado por el marco legal desordenado del Perú. Una ley contradice a otra y ahí se generan trabas



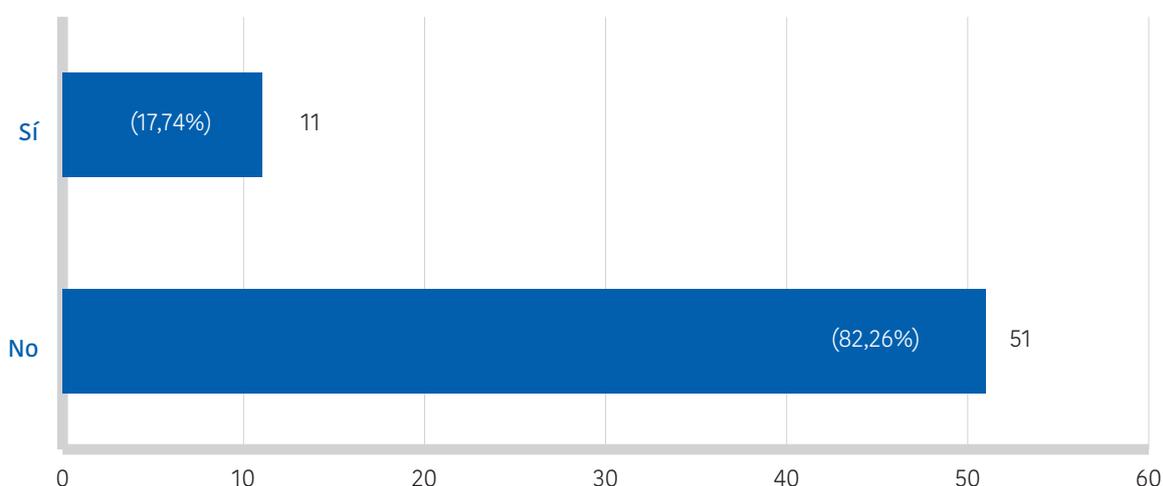
9	No	Se mantiene la impunidad; no existen acciones de prevención; se debe fortalecer a la Fiscalía y policía especializada
10	No	Son las personas el problema
11	No	Falta transparencia y no más sanciones
12	No	Las personas que lo componen no son independientes en sus decisiones y actúan de manera política más que de manera profesional
13	No	Considero que todos los funcionarios/ciudadanos somos conscientes de que la corrupción es un mal insertado en nuestra sociedad. Para luchar contra ella se debería desarrollar una política con mensajes positivos en las familias, la escuela, en la academia y todos los sectores, en cada una de sus políticas aportar a ese objetivo, incluyendo a los Gobiernos sin nacionales, estructurándose transversalmente para que todos sean parte de las decisiones, no solo a través del oficial de integridad o de campañas periódicas y esporádicas de lucha contra la corrupción
14	No	A nivel administrativo existen duplicidad de órganos encargados de revisar el tema (integridad, OCI, ORH). A nivel judicial el sistema está politizado y es utilizado como instrumento de control político
15	No	El sistema actual no funciona
16	No	Se necesita tener un sistema judicial moderno, oportuno y bien pagado para que se sancionen hechos de corrupción
17	No	No funciona ningún ente que articule de manera integral, cooperante en la lucha frontal contra la corrupción; falta de transparencia en gestión pública, en procesos de licitaciones y mafias enquistadas como cáncer en el Estado en todos sus niveles y en alianza con empresarios mafiosos; las instituciones son débiles por falta de institucionalidad, liderazgo y políticas claras anticorrupción
18	No	Es obvio que no. Mire la Fiscalía
19	No	No castiga al corruptor
20	No	Los OCI son insuficientes desde su origen. Se necesita verdadera independencia en la función de control
21	No	Las acciones son dispersas y entorpecen la gestión, el sistema anticorrupción está infiltrado, no hay un enfoque preventivo, no hay auditorías de gestión que impulsen el logro de objetivos como contratendencia a la gestión corrupta, no está vinculado al sistema electoral
22	No	Es letra muerta, una descripción de hechos que ya conocemos, pero nada concreto para fortalecer a las instituciones para combatir la corrupción
23	No	Los resultados nos demuestran que la estructura del sistema es ineficaz
24	No	Las deficiencias administrativas se han criminalizado y los funcionarios públicos prefieren la inacción
25	No	Optimizar las acciones priorizadas, indicadores, metas y sus responsables
26	No	Demasiados actores, no articulados, demasiado empoderamiento
27	No	Se requiere que todos los ministerios se adscriban a SERVIR como un primer filtro para tener buenos cuadros, usando las TIC. Hoy vemos ministros igual que antes, senderistas, antes narcotraficantes, líderes de bandas de asaltantes y funcionarios al parecer corruptos como el director de Qaly Warma y sus amigos, que han sido colocados en otros programas por amistad
28	No	No existen herramientas que anticipen escenarios de corrupción
29	No	Las normas deben de ir acompañadas de soluciones tecnológicas para que sean tangibles y medibles
30	No	El sistema de lucha contra la corrupción parece que no estaría integrado. No hay presupuesto para cobertura y la participación activa de los órganos de control (para realizar control concurrente efectivo)
31	No	No conozco ese sistema
32	No	Se pierde en la burocracia. Faltan méritos personales
33	No	Ante la evidencia pública de corrupción, no se necesita precisar o colocar ejemplos



34	No	Si bien el sistema involucra a toda las entidades públicas, los Gobiernos regionales y locales no se sienten parte de este sistema y muchas veces se amparan en su “autonomía”
35	No	Se debe atacar la microcorrupción
36	No	La información no es usada para hacer seguimiento de enriquecimiento ilícito, no se cruza la información para determinar tal enriquecimiento. Las declaraciones juradas son guardadas en un archivo y punto
37	No	Porque las normas y lineamientos no son suficientes si no se acompaña de medios articulados de control y sanción ejemplar
38	No	El Estado está organizado como “feudos” y, finalmente, depende de los funcionarios
39	No	Si un inodoro puede parir US 20 000 en el Palacio de Gobierno y no pasa nada, estamos jodidos
40	No	No sé bien qué falla, pero los resultados hacen evidente que no funciona
41	No	No se pone en práctica el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción. No se optimiza la gestión interna a través de un uso más eficiente y productivo de los recursos públicos, para satisfacer las necesidades y expectativas de las personas, generando beneficios a la sociedad. Al contrario, se prioriza en todos los niveles de gobierno el uso indebido de recursos públicos, para beneficio personal o de grupo
42	No	No hay política de Estado sobre el tema
43	No	Las prácticas recurrentes y extensivas de desmanejo de los recursos públicos no se han exterminado
44	No	Por la evidencia siguen dándose procesos de corrupción, sobre todo en Gobiernos regionales
45	No	Está presente en todos los niveles
46	No	Porque no se tiene una definición clara de lo que se está combatiendo ni responde a la realidad nacional
47	No	Solo existe acceso a la ejecución del presupuesto en tiempo real en 800 de las 3000 unidades ejecutoras a nivel nacional
48	No	Porque la corrupción persiste y se observa a la vista de todos y no se hace nada
49	No	Código procesal penal no adecuado al Perú. Demasiado poder al Ministerio Público
50	No	Falta seguimiento
51	No	El sistema implica no solo las cláusulas anticorrupción. El sistema implica la educación, el respeto por los derechos en todos los sistemas que maneja el Estado
52	No	No se tiene confianza
53	No	No existe voluntad política para combatirla
54	No	No
55	No	-
56	No	Fiscalía sujeta al poder político y capturada por las ONG
57	No	No hay un sistema
58	Sí	Sin embargo, es necesario fortalecerlo
59	Sí	Como en Perú estamos iniciando el tema, considero que empezamos bien
60	Sí	Sí, creo que el nuevo enfoque de prevenir antes que sancionar los actos de corrupción es una mejor estrategia. Se tiene que sensibilizar a los servidores públicos para que en todo momento actúen con integridad
61	Sí	Porque la base legal está bien definida
62	Sí	Sí, pero debe fortalecerse

### 3. ¿Cree que el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción ha contribuido a la reducción de la corrupción en nuestro país?

62 respuestas



Ante la pregunta sobre si el Sistema de Integridad y Lucha contra la Corrupción ha contribuido a la reducción de la corrupción en nuestro país, observamos que el 82,26% de los encuestados consideran que no ha ayudado. Tomando como base las respuestas anteriores, se le preguntó a los encuestados qué medidas implementarían para fortalecer la lucha contra la corrupción en el país.

### 4. ¿Cuáles serían las medidas que usted implementaría para fortalecer la lucha contra la corrupción en el país?

1	No	Fortalecería a la UIF; cruzaría la información del sistema financiero y la SUNAT de las personas; no permitiría que se politice la JNJ
2	No	Mejorar la formación de valores en los colegios. Premiar las buenas acciones de los servidores públicos. Acciones de control y castigo más rápidas y eficientes
3	No	Sistema imparcial de control y seguimiento de actividades del Estado con control externo que sean ajenos a la actividad del Estado
4	No	Sanciones severas
5	No	DDJJ de intereses, mecanismos de denuncias, fortalecimiento de las comisiones regionales anticorrupción, creación de la autoridad de integridad y transparencia
6	No	Cambio total en el Ministerio Público
7	No	En mi experiencia, y tras ver los estudios de puntos de corrupción en instituciones de Gobierno del que se determinó 170 puntos de corrupción, insisto en que los procesos alimentan la corrupción
8	No	Hacer charlas o eventos dirigidos a los operativos de liderar la implementación del modelo de prevención en las entidades públicas



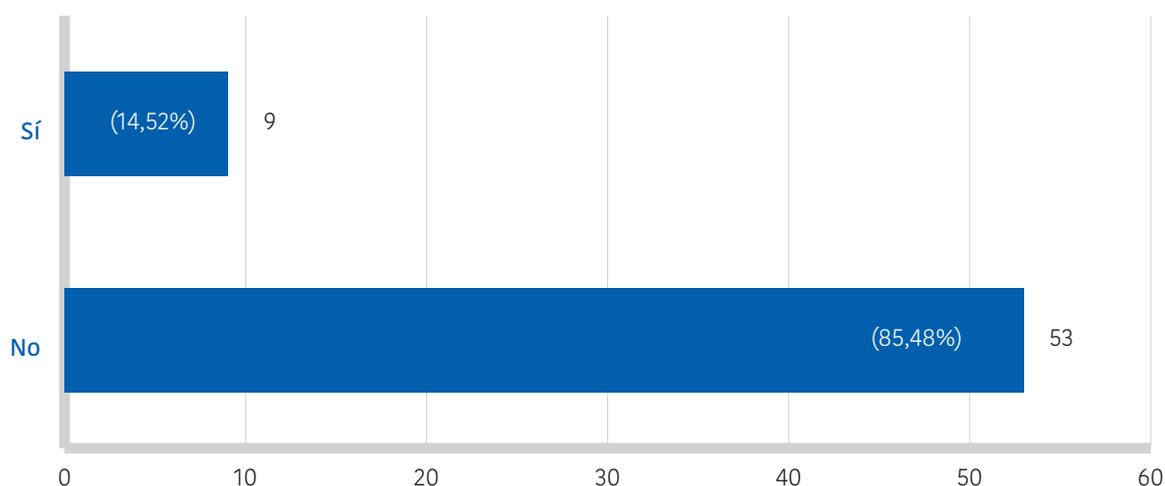
9	No	Fortalecer las acciones de control; ser escrupulosos con la designación de funcionarios y servidores públicos, verificando antecedentes; transparencia en el uso de los recursos públicos y en la priorización del gasto público
10	No	Ante una situación comprobada que no exista impunidad en los ámbitos administrativo y judicial
11	No	Transparencia y subasta alterna
12	No	Un sistema de contrataciones y de pagos digital al 100%, que haga que el sistema fluya sin interferencias o criterios de personas, con control concurrente de la Contraloría y <i>compliance</i> en todo el proceso
13	No	Promover incentivos y certificaciones para funcionarios no corruptos
14	No	Es necesario modificar todo el sistema de representación política (congreso, regiones, partidos políticos) mejorando los niveles de <i>accountability</i> ciudadano, mejorando el control desde la cabeza del sistema y de ahí cae en cascada hacia los funcionarios y servidores públicos
15	No	No volver a contratar en el Estado a un funcionario corrupto
16	No	Implementaría filtros para postular a la candidatura de congresistas, alcaldes, gobernadores, prefectos, ministros, etc. (sin antecedentes policiales, judiciales, penales)
17	No	Fortalecimiento de Gobierno abierto y transparencia en Administración pública
18	No	Eliminar todo el sistema
19	No	Castigar al corruptor
20	No	Las de la pregunta 2
21	No	Digitalizar todos los procesos y fortalecería las OCI de cada institución
22	No	En general se debe evitar la impunidad, y ser mucho más estrictos en el control. La CGR es un elefante blanco sin capacidad sancionadora, y esa es su principal limitante
23	No	Un solo actor
24	No	Varias estrategias, pero no las comparto porque cuesta pensarlas
25	No	Mayor difusión de la política de integridad e incentivo a las buenas prácticas
26	No	Modernización de los sistemas administrativos con mayor participación de las distintas oficinas.
27	No	Prohibición de por vida para volver a trabajar para una institución estatal (nacional, regional y local) si se tiene una sentencia por corrupción, ya sea como trabajador, consultor o proveedor, así como autoridad elegida
28	No	Afinar procesos de selección de personal
29	No	Un plan nacional de recuperación de valores dirigido a todos los niveles de educación. Fortalecer los sistemas de justicia, creando sus propias escuelas, con el fin de instruir alumnos que no tengan ningún tipo de filiación política, religiosa u otras que puedan influir en la decisión que tomen
30	No	Trabajar de forma conjunta tanto con el Ministerio Público como con la Contraloría General de la República
31	No	Fortalecer SERVIR
32	No	Uso del polígrafo a todos los funcionarios que tengan responsabilidad en el uso de los recursos públicos, así como el levantamiento voluntario del secreto bancario y bursátil de los altos funcionarios públicos y de todos los funcionarios que tengan responsabilidad directa e indirecta del uso de los recursos públicos
33	No	Articular procesos
34	No	Por todo lo acontecido hasta ahora el presidente ya debería haber sido destituido
35	No	Reformar por completo el sistema de justicia



36	No	Cerrar los espacios para la corrupción en las compras y contrataciones del Gobierno; fortalecer los sistemas de auditoría y las capacidades de investigación y administración de justicia; reforzar los mecanismos de transparencia y Gobierno abierto
37	No	Que se apliquen penas
38	No	Hacer públicas las cuentas financieras de altos directivos y sus familiares
39	No	Poder judicial imparcial, procesos céleres desde la Fiscalía, simplificar los procesos para castigar <i>ex post</i>
40	No	Meritocracia en todos los niveles
41	No	1) Rendición de cuentas integral en Congreso, 2) rendición de cuentas integral en el Poder Judicial
42	No	No me desgastaría tratando de eliminarla, sino que invertiría más tiempo y recursos en controlarla, bien transparentando todo tipo de toma de decisiones, bien incrementado sus costos de transacción
43	No	Establecer sanciones drásticas
44	No	No inferencia política en Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Ministerio Público y en Poder Judicial
45	No	Políticas estables
46	No	Medidas de sanciones drásticas
47	No	Transparencia en la gestión informando sobre lo que se hace y los objetivos que alcanzar
48	No	No
49	No	-
50	No	Absoluta independencia y meritocracia con funcionarios autónomos en la Fiscalía y Contraloría, además de ejercer sus funciones con plenitud
51	No	Crear un sistema y reforzar enfoque preventivo
52	Sí	Promover <i>open government</i> y <i>open data</i> , repositorios de datos abiertos, transparentar tableros de control electrónicos, fortalecer interoperabilidad para que se pueda cruzar información entre sectores
53	Sí	Se necesita de un sistema de control realmente independiente, a la par de transparente en lo mínimo y posible (y necesario) de difundir, en tanto así se aporta a una mayor transparencia y vigilancia ciudadana
54	Sí	Contrataciones del Estado a través de concursos públicos íntegramente electrónicos. La IA debe ser un elemento que considerar
55	Sí	Reforzar medidas preventivas
56	Sí	Fortalecer los sistemas de prevención y control
57	Sí	Sistema electrónico, objetivo, responsabilidades separadas
58	Sí	Deben fortalecerse las capacidades de acción a los servidores que están en actividad y proveer con más recursos para cobertura control concurrente <i>in situ</i> por los órganos de control
59	Sí	Sanciones ejemplares, incentivos para los buenos funcionarios
60	Sí	Aumentar el control concurrente
61	Sí	La educación desde la niñez, la mayor inclusión en todo el Perú, acceso a información en todo el Perú
62	Sí	Mayor difusión, mayor capacitación a todos los servidores públicos, a todo nivel. Muchas personas desconocen algunas veces qué actos constituyen corrupción, sus implicancias y consecuencias porque muchos actos se encuentran normalizados

## 1. ¿Piensa que la gestión pública en el Perú se desarrolla de forma transparente?

62 respuestas



El 85,48% de los encuestados consideran que la gestión pública no se lleva de manera transparente en el país. Se desarrollan más las respuestas particulares en el siguiente ítem.

## 2. De la pregunta anterior, por favor, sustente su respuesta

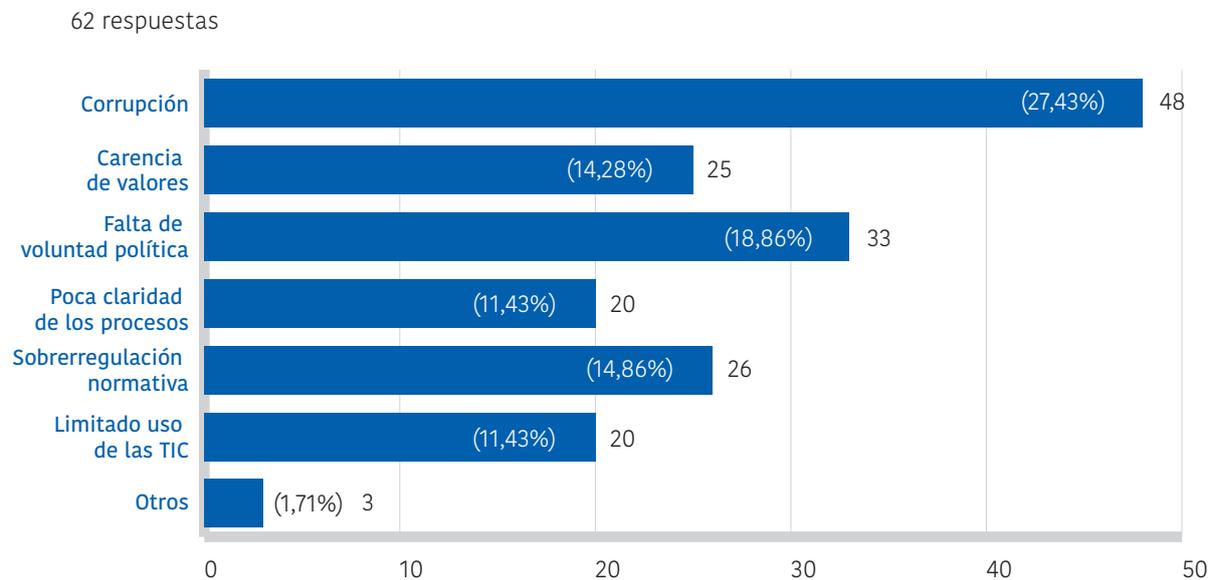
1	No	Todos los Gobiernos quieren hacer un botín del Estado y prefieren ocultar sus acciones
2	No	Aún se descubren “negociados bajo la mesa”
3	No	La gestión pública no termina con la transparencia, sino con el hecho de los recursos implementados
4	No	Procesos de selección y/o entrevistas no transparentes (ejemplo: los procesos CAS son en su mayoría dirigidos)
5	No	Mientras no se castigue la corrupción, esta seguirá dentro de la estructura pública
6	No	Mira a Castillo
7	No	Porque la difusión de la información depende de la acción manual de los responsables de cada empresa. Eso ya debería estar automatizado desde los sistemas utilizados en cada entidad pública
8	No	Se precisa de procesos transparentes en línea
9	No	Aún subsisten las decisiones adoptadas de manera discrecional, basadas en lo que el Gobierno de turno quiere
10	No	Es necesario que los procesos e información sean lo más transparente posible usando las TIC
11	No	Cada Gobierno solo piensa en lo que le interesa, y por lo tanto maneja el Poder Ejecutivo según su conveniencia
12	No	La Contraloría necesita modernizar sus protocolos de autoría concurrente para no gastar recursos, esfuerzo, tiempo y presupuesto en procesos insignificantes como abrir investigación por 14 soles en una caja chica de una institución pública



13	No	Falta articulación entre instituciones y procesos con mayor fiscalización gubernamental
14	No	Nuevamente, es obvio que no
15	No	Existen muchos procesos debajo de la mesa
16	No	Solo hay una apariencia de transparencia. El propio jefe de Estado es una muestra tangible de ello... Y es así en el Ejecutivo en general, y en los Gobiernos subnacionales también, obviamente. Además de que la falta de amigabilidad de los portales de transparencia sigue siendo una característica evidente
17	No	La ciudadanía no está adecuadamente informada de los objetivos, por grupos de interés; no se exponen las normas, se publican sin una descripción del enfoque, la articulación con políticas; la ciudadanía no puede medir la gestión de sus autoridades regionales y locales puesto que el sistema electoral no permite esa evaluación; el sistema recarga en la población la responsabilidad de identificar solicitar y analizar la información relevante para el análisis de la gestión
18	No	En el portal de transparencia no se pueden ver TODOS los procesos, gastos y actuados de las instituciones
19	No	No se requiere abundar en la respuesta, es evidente que no, en todo nivel
20	No	La falta de meritocracia y las contrataciones fuera del perfil para cargos públicos perjudican la transparencia
21	No	Debería ser de conocimiento público la información relativa a la gestión, manejo de los recursos, criterios que sustenten decisiones y la conducta de los funcionarios
22	No	Está hecha solo para evidenciar, para cumplir, no hay diseño
23	No	Si se trabaja con las TIC no tendrías tantos problemas, pero a nadie le gusta. Cuando uno es transparente sería bueno que las áreas de logística sean grabadas y el personal rotante
24	No	Existen intereses de terceros que influyen en el desarrollo de la gestión pública
25	No	El tema de la transparencia está sujeto a los Gobiernos, en este actual Gobierno se ha visto muy afectada. Creo que igual se debe informar a la población más de las ventajas de una gestión pública transparente para que pueda exigir que ello se cumpla y la política de ocultismo se reduzca
26	No	Los índices de corrupción son cada vez más elevados
27	No	Los sistemas y procesos, no todos los esquemas o ventanas físicas o virtuales para transparentar las adquisiciones y demás acciones del aparato estatal
28	No	No toda la información estatal está disponible vía <i>online</i>
29	No	Se requiere facilitar el acceso a la información, inclusive a nivel virtual
30	No	Solo tiene apariencia de transparente
31	No	En su mayoría, las entidades publican sus resultados sin contemplar sus actuados, bajo los argumentos que los archivos digitales pesan mucho
32	No	No hay rendición de cuentas
33	No	Primero, los portales de transparencia no son usados correctamente, se ponen al día o se llenan al finalizar el día, no previamente. Segundo, la solicitud de información, como los portales, que solicitan dicha información a los ciudadanos no son contestados o son contestados meridianamente. Tercero, el silencio administrativo no se cumple
34	No	A pesar de las normas y procedimientos establecidos, la conducta humana a veces es adversa
35	No	Si los congresistas son los principales lobistas y colocan a sus amantes y familiares en cargos públicos ganando 10 000 soles mensuales en programas pequeños, pues así nunca avanzaremos
36	No	Es evidente
37	No	Falta un diálogo honesto y responsable entre el Estado y la sociedad, para construir acuerdos orientados a mejorar la ejecución de las políticas públicas. Hay falencia de estas políticas públicas

38	No	Las personas no la aplican
39	No	No se encarcelan a funcionarios y proveedores que son hallados corruptos
40	No	Porque el sistema de información es muy complejo y debe ser más simple para acceder a la info
41	No	Secretismo
42	No	Porque las decisiones no se adoptan en un modelo de rendición de cuentas
43	No	Los portales de transparencia no tienen el nivel de detalle suficiente y solo presentan información agregada en la mayoría de los casos. Los sistemas claves, por otra parte, como el SEACE son restringidos y poco amigables
44	No	No se comparte información total sino parcial
45	No	Casos recientes de visitas a Palacio de Gobierno, impedir accionar de fiscales, reunión de presidente con empresario en licitación pública
46	No	Falta transparencia en Gobiernos locales y regionales
47	No	Falta de concienciación de la importancia de la transparencia en la información, por ello existe aún resistencia
48	No	La transparencia es parcial
49	No	Corrupción e incompetencia
50	No	No
51	No	-
52	No	Se publica lo mínimo y se circunscribe a ello. Transparencia es no solo formalismo, sino acción real en cada actividad pública
53	No	Poca claridad de procesos
54	Sí	Existen mecanismos para ello
55	Sí	Existe norma que obliga a la transparencia, tenemos portales de transparencia en varias instituciones, y contamos con procesos constitucionales que garantizan el acceso a la información pública. Hay avances
56	Sí	El acceso a la información colabora mucho en ese tema. Hoy por hoy cualquier ciudadano puede acceder a información de las instituciones
57	Sí	Cualquiera puede acceder a un documento público sin expresión de causa. Antes no era así
58	Sí	Es tan evidente la ineficiencia del Estado y la lentitud que cualquier persona con base en la ley de transparencia o por la consulta digital, si es que existe, puede conocer qué ha pasado o en qué proceso está su trámite
59	Sí	Sí, hay una ley que regula y el ente de control supervisa
60	Sí	No hay absoluta transparencia, pero creo que somos más transparentes que otros países
61	Sí	No siendo lo suficiente lo logrado, por lo que el portal de transparencia ya es un avance importante
62	Sí	En las entidades de la Administradora pública a través del Gobierno abierto, el acceso a la información y rendición de cuentas

### 3. Según usted, ¿cuáles son los factores que interfieren para el ejercicio transparente de la gestión pública?



Se le pidió a los encuestados que marcaran un máximo de 3 alternativas sobre cuáles consideran que son los factores que afectan la transparencia de la gestión pública, obteniendo que la corrupción se perfila como el principal problema (27,43%), seguido de la falta de voluntad política (18,86%) y finalmente la sobrerregulación normativa (14,86%).

### 4. ¿Cuáles serían las medidas que usted implementaría para fortalecer la transparencia en la gestión pública del país?

- 1 Utilización de portales web con información confiable y actualizada de todas las entidades del Estado
- 2 Ver
- 3 Que al momento de cerrar las adquisiciones se explique a la ciudadanía en detalle todo el proceso
- 4 Interoperabilidad y Gobierno abierto
- 5 Hacer más amigables los procesos de acceso a la información
- 6 Cambio total en el Ministerio Público
- 7 Reforzar la mayor participación de la ciudadanía
- 8 Haría más sencillo el Portal de Transparencia de las instituciones
- 9 Legajo profesional y en torno al grupo que perteneces
- 10 Es necesaria una fuerte articulación (incluyendo el Gobierno electrónico) del Sistema Nacional de Control (asegurando su independencia en los 3 niveles de gobierno), con las entidades públicas y de sociedad civil relacionadas con la transparencia, el acceso a la información pública y la vigilancia ciudadana, conjuntamente con el Ministerio Público y el Poder Judicial y el OSCE, de tal modo que se pongan más candados y desincentivos a la corrupción

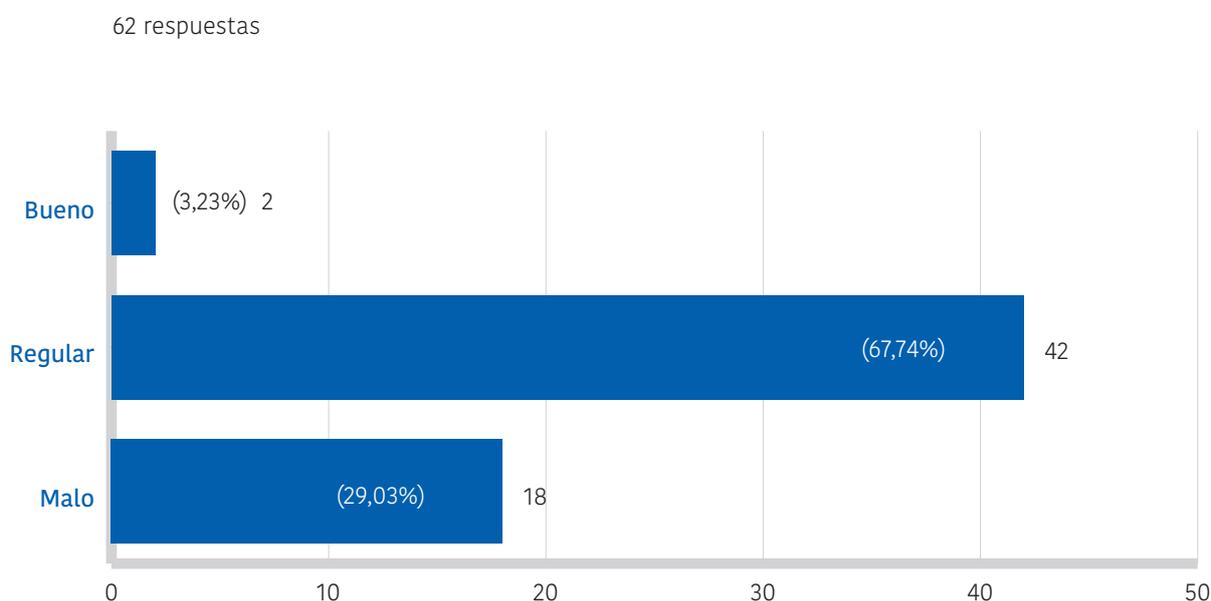


11	Seguir capacitando a los funcionarios en la implementación de la transparencia en la gestión pública
12	Exhortar a que todas las entidades publiquen la información con todos sus actuados como se viene haciendo en el SEACE
13	Que todos los procesos de contrataciones del Estado los deberían guiar organismos internacionales
14	Un Estado más pequeño y eficiente
15	Es imprescindible instaurar la cultura de la rendición de cuentas, donde los funcionarios y gobernantes le muestren a los ciudadanos los avances de los proyectos, las dificultades de la ejecución y los resultados de su gestión
16	-
17	Mayor difusión de los derechos ciudadanos para que estos se empoderen. Mayor fortalecimiento de las áreas de control institucional para velar por el derecho a transparencia
18	Todo debe publicarse en los portales; comunicar a la ciudadanía; efectivo control precio y posterior; meritocracia
19	Política de Estado
20	Mejorar la capacidad de la ciudadanía para acceder y usar la información sobre ejecución de recursos públicos
21	Integrarla al sistema de integridad
22	Mayor uso de las herramientas digitales
23	Obligación de informar resultados y proveedores
24	Institución transversal que integre todas las instituciones gubernamentales de justicia y fiscalización
25	Crear textos únicos que ordenen la gran cantidad de normas emitidas
26	Obligatoriedad de publicar registros y documentos en formatos amigables
27	Rearme moral
28	Seleccionar a gente capacitada para puestos clave
29	Las gestiones modernas buscan involucrar a los empleados con la organización, empoderándolos y brindándoles herramientas para su desarrollo personal y profesional
30	Mejoraría la digitalización de los procesos, para mejorar los niveles de control y la predictibilidad de las decisiones
31	Transparentar tableros de control y repositorios de acceso abierto y datos abiertos ( <i>open data</i> y <i>open government</i> )
32	Gobierno abierto eficaz; sanción ejemplar a los corruptos; Gobierno electrónico eficaz
33	La implementación de los Portal de Transparencia deben ser actualizados (o supervisados para que se mantengan actualizados), y deben publicar en simultáneo las etapas de los procesos. Además, se debe impulsar la interoperabilidad de todos los servicios del Estado
34	Despido del funcionario responsable de entregar información y salida de la autoridad máxima de la institución si no se entrega la información en los tiempos y forma que manda la ley
35	-
36	Procesos claros y transparentes
37	Acceso a la información y Gobierno abierto
38	Información esencial y relevante de fácil acceso público. No solamente lo que conviene a los funcionarios, sino la totalidad
39	Simplificar y autorización
40	Eliminar la gestión pública. Es una antigestión



41	Las de la pregunta 2
42	Gobierno electrónico y canales de información interactivos
43	Simplificar procesos
44	Mayor difusión
45	Rendición de cuentas, procesos/entrevistas públicos
46	Fortalecer el sistema de Gobierno electrónico y acceso abierto nacional
47	Gobierno digital
48	Todo el proceso hacerlo tratable por temas digitales
49	El problema es de origen, los partidos políticos que no funcionan, las universidades sin ética y los medios de comunicación contribuyen a generar futuros funcionarios con valores trastocados que piensan que llegar a la función pública es convertirse en millonario. Por lo tanto las medidas apuntarían a la falla de origen
50	La digitalización de todos los procesos y documentación que permita a la población ver lo que se hace desde dentro
51	Mayor uso de tecnologías de la información
52	Meritocracia
53	Una entre muchas sería relanzar la bolsa de productos para la adquisición de todo tipo de bienes posibles de estandarización
54	Procesos tecnológicos y decisiones transparentes
55	Reducir normativas
56	Vincular los planes de gobierno de los partidos políticos con la acción en la gestión pública exigiendo rendición de cuentas antes, durante y después de cada medida tomada
57	Cumplir con los perfiles profesionales; mejorar el perfil para ocupar cargos políticos; acelerar el proceso hacia Gobierno electrónico
58	Emisión de los informes resultantes de la supervisión, de manera oportuna. Lo que además permitirá publicarlos
59	Más información para el público
60	Aumentar el desarrollo del Gobierno abierto y la transformación digital
61	Simplificación administrativa y comunicación efectiva con los administrados
62	Que sean públicas

## 1. A la fecha, el nivel de implementación del Gobierno digital en el Perú es:



Del total de entrevistados, podemos observar que casi en su totalidad (96,77%) consideran que el nivel de implementación del Gobierno digital en el Perú ha sido regular y malo, lo que demuestra un amplio acuerdo en este tema. En la siguiente pregunta se desarrollan un poco más los motivos que generan estas respuestas.

## 2. De la pregunta anterior, por favor, sustente su respuesta

1	Regular	La interoperabilidad no funciona de forma debida
2	Regular	Falta integridad y cultura digital
3	Regular	Poca masificación
4	Regular	Falta reforzar la importancia del Gobierno digital
5	Regular	Falta conectividad y que llegue a los menos favorecidos con el uso de la tecnología
6	Regular	Aún no se ha implementado en la mayor parte de las instituciones la política de cero papel
7	Regular	Faltan mayores procesos transparentes. La nómina de funcionarios responsables debe conocerse
8	Regular	Se debe incidir en implementar plataformas que permitan hacer cualquier trámite o reclamo judicial o policial de manera remota
9	Regular	Se han visto mejoras, pero no en los Gobiernos subnacionales o solo en algunos sectores
10	Regular	El avance del proceso es muy irregular, hay entidades muy tecnológicas y otras que no han iniciado el proceso por falta de recursos
11	Regular	Algunos avances en sectores claves (salud y educación). Falta interoperabilidad en los sistemas de información
12	Regular	Falta mucho por hacer

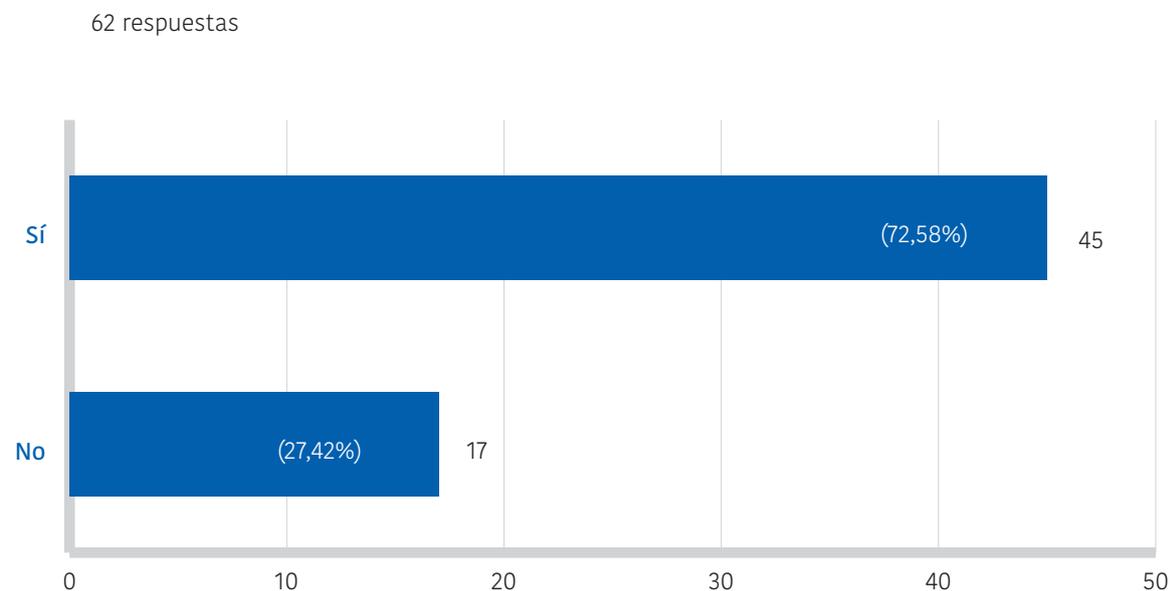


13	Regular	Hay muchos procesos dejados a la discreción humana
14	Regular	Debido a la coyuntura sanitaria se mejoró el tema, pero no todas las entidades públicas vienen implementando el Gobierno digital
15	Regular	En el sector público, existe personal, más del régimen laboral 276, que se resiste al cambio
16	Regular	Por la pandemia ha mejorado
17	Regular	Si bien es cierto que hay interesantes avances a nivel de Gobierno central, todavía está pendiente la implementación en los Gobiernos regionales y locales, y en muchos de los casos debido a la deficiencia en la conectividad de algunas zonas de nuestro país
18	Regular	Aplicación de soluciones desfasadas
19	Regular	Existe poco uso de herramientas digitales que deben estar interconectadas entre los sectores
20	Regular	Hay pocos procesos que se pueden hacer de manera digital para el ciudadano
21	Regular	Necesita mayor difusión y llegar a todos los niveles de la Administración pública
22	Regular	La pandemia por COVID-19 ha impulsado el desarrollo del Gobierno digital. Acelerado proceso de articulaciones con plataformas para el pago de servicios, adquisición de productos, ventas y estudios por medios digitales
23	Regular	Falta si lo comparamos
24	Regular	Aún en las instituciones públicas no es conocida
25	Regular	Insuficientes medidas y recursos para la innovación tecnológica
26	Regular	Hay avances, pero insuficientes, y concentrados en las ciudades
27	Regular	Faltan <i>back ups</i> para documentos
28	Regular	Se han desarrollado algunas estrategias y sistemas
29	Regular	Gracias a la pandemia se está poniendo en práctica y con fuerza el Gobierno digital en el país. Anteriormente, se hacía de forma aislada
30	Regular	Falta mayor implementación
31	Regular	La información sobre ejecución de gasto público de Gobiernos locales es muy limitada
32	Regular	Aún en el sector central hay espacio donde no ha penetrado este cambio y en nivel regional o local es casi inexistente
33	Regular	Falta interconexión entre entidades
34	Regular	Falta articulación de los servicios de atención al ciudadano
35	Regular	Compra satelital inútil, no transparencia o actualización de páginas web de ministerio e instituciones públicas
36	Regular	Desigual
37	Regular	La mayoría de las entidades ahora han implementado los expedientes electrónicos y la firma digital, lo que reduce la corruptela
38	Regular	El proceso aún es lento
39	Regular	Los avances son aislados y poco articulados
40	Regular	Falta hacer mejoras a todos los niveles de gobierno, y no solo en el central
41	Regular	-
42	Regular	Compra satelital inútil, no transparencia o actualización de páginas web de ministerio e instituciones públicas
43	Malo	Varios sistemas no están interrelacionados



44	Malo	Limitado presupuesto, no existe plan de implementado
45	Malo	No existe
46	Malo	Los colegios y los centros de salud públicos carecen de computadoras y acceso a Internet
47	Malo	No se ven efectos y gestión de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital
48	Malo	Ni existe. Los corruptos se encargan de que no exista
49	Malo	No se encuentra nada
50	Malo	Porque falta una conexión y articulación y llenado de información en tiempo real, lo cual es un problema para la institucionalidad, planeación, programación y toma de decisiones. Ello sumado al problema de la brecha digital existente en el país
51	Malo	Los procesos no están articulados entre entidades. Las plataformas están obsoletas o no están orientadas a la experiencia del usuario. Las webs de las entidades no cumplen criterios de seguridad virtual. La mayoría no resultan accesibles a personas con discapacidad. Muy pocos procesos o trámites son completamente virtuales
52	Malo	Aún existen procesos y trámites para los que hay que ir a formar fila, esto es tercermundista
53	Malo	El nivel de implementación del Gobierno digital aún lo considero precario dado el limitado acceso a Internet en diferentes regiones del país, así como el escaso conocimiento de dicha herramienta por parte de un buen sector de la población, por ello, el Gobierno digital hoy es –aún– una quimera
54	Malo	<i>Software + hardware</i> no avanzan juntos
55	Malo	No hay articulación intersectorial
56	Malo	En varios casos, una misma información es publicada por diferentes entidades y en algunos casos esta información es incongruente y/o está desactualizada
57	Malo	Las entidades no han adoptado un modelo digital, salvo excepciones
58	Malo	No existen sistemas de información estandarizados ni menos aún homologables o compatibles entre sí. El uso de la nube es prácticamente inexistente
59	Malo	Faltan
60	Malo	No está integrado, hay casos aislados pero no funciona sistemáticamente
61	Bueno	Se notan más servicios digitalizados
62	Bueno	Se ha pasado del Gobierno electrónico al Gobierno digital y se ha definido el sistema funcional de transformación digital

## 1. En el contexto actual, ¿cree usted que la innovación puede desarrollarse en las entidades públicas del Perú?



Respecto al proceso de innovación, se observa que casi tres cuartas partes de los encuestados consideran que es posible desarrollar este proceso en las entidades públicas en el Perú. Dicha información se especifica más al desarrollarse la siguiente pregunta.

## 2. ¿Cuáles serían las medidas que usted implementaría para fortalecer el proceso de innovación en la gestión pública?

1	Sí	Medidas ágiles y tribus, eliminar el “señor”, es decir, la gestión horizontal
2	Sí	Fortalecimiento en el uso de las TIC
3	Sí	Falta de una política pública, falta de un plan como herramienta de implementación de la política
4	Sí	Ejecución de los convenios de colaboración existentes, por ejemplo, con China para la implementación de Gobierno electrónico
5	Sí	Participación ciudadana, meritocracia, alianza con universidades e institutos
6	Sí	Concurso interno sobre buenas prácticas con premios atractivos
7	Sí	Reingeniería de procesos
8	Sí	Comunicación asertiva con los administrados e intercambio de experiencias con otras realidades para aprender y hacer
9	Sí	Fortalecer las estructuras horizontales en el Estado
10	Sí	Promover laboratorios de innovación en alianza con universidades públicas y privadas, fondos promovidos por PRODUCE y CONCYTEC articulados con instituciones del ejecutivo y las universidades
11	Sí	Cambio curricular en la educación pública, uso obligatorio del DNI electrónico y la implementación de historias clínicas electrónicas para el sector público



12	Sí	Implementación de uso de las TIC y formación de líderes políticos con fortalecimiento en gestión e innovación con especialización en temas diversos de sistemas digitales y procesos de innovación
13	Sí	-
14	Sí	Atraer a los mejores talentos desde una perspectiva intercultural e interdisciplinaria, para buscar aportar desde la empatía, la vocación de servicio, el trabajo en equipo y la creatividad
15	Sí	Empezar por generar gestión con base en la información y gestión de desempeño por resultados. Trazar rutas integradas entre sectores para fomentar condiciones básicas para el desarrollo de servicios. Focalizar salud y educación, y eso va más allá de esos dos ministerios
16	Sí	Pasantías y/o capacitaciones en buenas prácticas exitosas de otras instituciones nacionales, porque las hay
17	Sí	Promoción de sus ventajas comparativas. Mayor inversión en el mejoramiento de los procesos
18	Sí	Actualizar el perfil profesional del servidor público y que el conocimiento de las TIC sea obligatorio; voluntad política continua; evaluación permanente del avance en los sectores y Gobiernos subnacionales
19	Sí	Optimizar los procesos y servicios que respondan a desafíos colectivos, incrementando la productividad del sector, la producción de políticas públicas más pertinentes y eficientes
20	Sí	Contacto directo con el ciudadano, involucrando su participación en los procesos de las instituciones públicas
21	Sí	Existe, pero igual de cerradas, y la innovación es pensar abiertamente. No hay conocimiento de ello
22	Sí	Réplicas de experiencias internacionales exitosas
23	Sí	Realizar eventos masivos que promuevan la innovación
24	Sí	Premios
25	Sí	Se debe impulsar de manera transversal en todos los sectores la mejora continua en el contexto del I+D+i
26	Sí	Identificar a los agentes de cambio dentro de las propias instituciones
27	Sí	Simplificación administrativa. Implantación de medios digitales en el tráfico documental
28	Sí	Convocar a todas las entidades para que sean partícipes de este proceso
29	Sí	Más meritocracia
30	Sí	Capacitación, definición de una ruta estratégica nacional de MGP
31	Sí	No soy experta en el tema
32	Sí	Creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega que permitan mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia y calidad. Deben buscarse nuevos mecanismos de gestión, amparados en los planteamientos de la nueva gestión pública
33	Sí	Personal capacitado
34	Sí	Invertir en mecanismos como laboratorios de innovación en las entidades públicas (ministerios por lo menos)
35	Sí	Voluntad política, recursos económicos y unidades especializadas
36	Sí	Compensación por resultados a los funcionarios
37	Sí	Reconocimientos públicos o económicos
38	Sí	Sistematizar los servicios
39	Sí	Políticas públicas



40	Sí	Primero hacer un cambio en el Reglamento de la Ley de Contrataciones con el Estado, propiciar los incentivos en funcionarios para fomentar proyectos de inversión que innoven y que puedan servir como iniciativas para inversión
41	Sí	A) Mayor presupuesto, B) mayor difusión, C) capacitación a RR. HH.
42	Sí	Generar cambios que se adapten a nuestra realidad y no se importen de otros lados sin conocerla
43	Sí	Red de innovación pública
44	Sí	Fortalecimiento de capacidades
45	Sí	Crear un sistema meritocrático sólido, lo que es más fácil decir que hacer
46	No	Dejar de sancionar el error en la función pública, desde una perspectiva de diseño de política pública. Implementar Laboratorios de Innovación Pública
47	No	Mejorar las leyes y hacerlas más dinámicas
48	No	Tecnología y capacitación
49	No	Los programas como Innovate limitan la participación de las entidades públicas. Y no se conoce que otros mecanismos del ecosistema de innovación pueden ayudar a más entidades públicas
50	No	Leyes más directas y la eliminación de otras que impiden su implementación
51	No	Esperar el cambio de Gobierno, el actual no tiene ningún interés en fortalecer nada
52	No	Ninguna. Hay que eliminar a los burócratas
53	No	Un ministerio
54	No	Meritocracia a todo nivel
55	No	Presupuesto y personal altamente cualificado
56	No	Solo lo he visto en las agencias de innovación
57	No	Dejar la política en las entidades públicas
58	No	Crear un sistema de captación de talentos para crear masa crítica dedicada a la innovación
59	No	Transformar la CGR para que cumpla una labor de auditoría ajustada a ley
60	No	Cambio de funcionarios por mérito e idoneidad moral
61	No	Capacitación
62	No	Cambio de paradigma en la cultura organizacional

## ANEXO 8. INFORMACIÓN SOBRE LA SUPERVISIÓN DE LOS PORTALES DE TRANSPARENCIA ESTÁNDAR

Nivel de cumplimiento detallado por rubro de información y por entidad, 2019

Tipología	Datos generales	Planeamiento y organización	Presupuesto	Proyectos de inversión pública o Infobras	Participación ciudadana	Personal	Contratación de bienes y servicios	Actividades oficiales	Acceso a la información	Registro de visitas
Congreso de la República	89%	93%	100%	100%	No aplica	100%	54%	100%	100%	100%
Poder Judicial	82%	88%	100%	100%	No aplica	100%	100%	67%	100%	0%
AMAG	40%	80%	50%	0%	No aplica	33%	85%	67%	100%	0%
Cortes Superiores de Justicia	29%	24%	26%	21%	No aplica	30%	31%	14%	47%	0%
Despacho presidencial	100%	100%	100%	100%	No aplica	100%	100%	100%	100%	100%
Ministerios	100%	99%	92%	88%	No aplica	100%	98%	91%	100%	100%
Organismos públicos reguladores	94%	98%	100%	100%	No aplica	100%	88%	92%	100%	100%
Organismos públicos y organismos públicos descentralizados	88%	84%	83%	86%	No aplica	83%	80%	62%	93%	73%
Programas y proyectos especiales	66%	58%	68%	57%	No aplica	75%	70%	50%	77%	57%
Gobiernos regionales	82%	75%	74%	65%	41%	68%	66%	57%	80%	60%
Municipalidades provinciales capitales	65%	66%	60%	46%	20%	28%	47%	39%	60%	16%
Organismos constitucionales autónomos	82%	85%	75%	63%	No aplica	67%	76%	70%	100%	70%
Universidades	58%	57%	47%	41%	No aplica	35%	48%	29%	55%	18%

Fuente: Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración pública (ANTAIP, 2020, pág. 22).

## Nivel de cumplimiento detallado por rubro de información y por entidad, 2020

Tipología	Datos generales	Planeamiento y organización	Presupuesto	Proyectos de inversión pública o Infobras	Participación ciudadana	Personal	Contratación de bienes y servicios	Actividades oficiales	Acceso a la información	Registro de visitas
Congreso de la República	90%	92%	100%	40%	No aplica	100%	54%	67%	100%	100%
Poder Judicial	83%	75%	100%	100%	No aplica	100%	100%	33%	100%	0%
AMAG	45%	73%	50%	0%	No aplica	33%	77%	0%	100%	0%
Cortes Superiores de Justicia	30%	23%	26%	21%	No aplica	31%	26%	12%	47%	0%
Despacho presidencial	100%	100%	100%	100%	No aplica	100%	100%	100%	100%	100%
Ministerios	100%	98%	92%	88%	No aplica	95%	94%	91%	100%	100%
Organismos públicos reguladores	95%	100%	100%	100%	No aplica	75%	92%	75%	100%	100%
Organismos públicos y organismos públicos descentralizados	88%	83%	83%	84%	No aplica	83%	79%	66%	93%	76%
Programas y proyectos especiales	68%	60%	68%	55%	No aplica	72%	68%	50%	77%	57%
Gobiernos regionales	80%	74%	74%	61%	44%	68%	62%	53%	80%	60%
Municipalidades provinciales capitales	62%	66%	60%	44%	16%	40%	44%	43%	60%	20%
Organismos constitucionales autónomos	84%	84%	75%	63%	No aplica	63%	74%	70%	100%	60%
Universidades	54%	58%	47%	39%	No aplica	24%	44%	31%	55%	16%

Fuente: Supervisión a los Portales de Transparencia Estándar de las entidades de la Administración pública (ANTAIP, 2020, pág. 24).

## ANEXO 9. AGENDA PENDIENTE RESPECTO A GOBIERNO DIGITAL SEGÚN OCDE

Conforme al estudio de la OCDE sobre gobernanza pública de 2016 se sugiere que:

El Gobierno peruano tiene que definir y seguir una visión coherente e integrada en donde la naturaleza transversal de las tecnologías digitales se posicionen de tal forma que facilite un cambio hacia la transición digital y el uso estratégico de las TIC para desarrollar el ecosistema digital en todos los niveles de gobierno. Esto podría ayudar al Perú a capturar el valor de las tecnologías digitales para apoyar el logro de los objetivos de desarrollo nacional, incluyendo mejores resultados y políticas para los ciudadanos, por ejemplo, a través de una entrega de servicios más eficiente y efectiva (pág. 251).

- Se debe contar con un liderazgo fuerte, para la gobernanza, gestión, planeamiento y asignación de presupuesto para un ecosistema digital sostenible y eficaz.
- Se debe establecer espacios de flexibilidad institucional, de innovación para el ingreso de las TIC.
- Formación y capacitación en habilidades digitales.
- Compartir buenas prácticas nacionales e internacionales, la creación e incentivos para los servidores de forma individual, pero también a nivel institucional.
- Promover que el Estado pueda comprar de forma directa propuestas de mejora de los servicios públicos a través de *startups* sobre Gobierno digital e innovación pública.
- La conectividad es desigual en las diversas zonas del país, lo cual limita el acceso a Internet, pero además el equipamiento y sus costos son otras limitantes para que el Gobierno digital se masifique en todas las entidades públicas y con altos niveles de calidad, eficacia y eficiencia beneficiando a los ciudadanos.
- El proceso de lograr que la ciudadanía participe en la construcción del ecosistema digital es clave. Las organizaciones no gubernamentales, el mundo de la academia y las empresas resultan clave, así como visibilizar que a través de la implementación del Gobierno digital se tiene un Estado abierto y transparente que lucha contra la corrupción, pero también que cuenta con las herramientas para que lo que ponga en uso por el Gobierno digital sea amigable, que proteja nuestros datos sensibles. Además, debe cuidar que la virtualidad sea accesible a las personas con discapacidad y no dejar de atender, por otros medios y canales, a las personas que son analfabetas digitales (OCDE, 2016, pág. 251).

## ANEXO 10. ENLACES DE LA BIBLIOGRAFÍA

1. Abellán-Artacho, P. y Abellán, J. (2020): <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7746089>
2. Acuerdo Nacional (2004): <http://www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado%E2%80%8B/politicas-de-estado-castellano/>
3. Banco de Desarrollo de América Latina y Reporte de Economía y Desarrollo (2019): [https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED\\_2019\\_Integridad\\_en\\_las\\_politicas\\_publicas\\_Claves\\_para\\_prevenir\\_la\\_corrupcion.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/1503/RED_2019_Integridad_en_las_politicas_publicas_Claves_para_prevenir_la_corrupcion.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
4. Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2021): <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Transformacion-digital-y-empleo-publico-El-futuro-del-trabajo-del-gobierno.pdf>
5. Banco Interamericano de Desarrollo (2016): <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Innovando-para-una-mejor-gesti%C3%B3n-La-contribuci%C3%B3n-de-los-laboratorios-de-innovaci%C3%B3n-p%C3%ABlica.pdf>
6. Barzelay, M. (1998): <http://eprints.lse.ac.uk/31821/>
7. Barzelay, M. (2003): <http://eprints.lse.ac.uk/31819/>
8. Brugué, Q. y Subirats, J. (1996): <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=2413>
9. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2016): <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Abierto-07-2016.pdf>
10. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2020): <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/10/Carta-Iberoamericana-de-Innovacion-10-2020.pdf>
11. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2021): <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-6-Hackear-lo-p%C3%ABlico-Innovaci%C3%B3n-en-la-gesti%C3%B3n-p%C3%ABlica.pdf>
12. CEPLAN (2011): [https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_plan-bicentenario-el-peru-hacia-el-2021/)
13. Chica Vélez, S. (2011): <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3776682>
14. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) (2012): <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3969-desafio-gobierno-abierto-la-hora-la-igualdad>
15. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014): <https://www.cepal.org/es/publicaciones/37223-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe>
16. Concha, P. I. (2020): [https://www.researchgate.net/publication/348009895\\_Transparencia\\_Publica\\_Origenes\\_y\\_expansion](https://www.researchgate.net/publication/348009895_Transparencia_Publica_Origenes_y_expansion)
17. Congreso de la República. Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal. Reporte Temático N° 84/2020-2021. Ejecución del Presupuesto Público. Período comparativo 2020 vs 2019. (Lima, 2 de febrero 2021). <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/DIDP/files/reporte-tematico/84-ejecucion-del-presupuesto-publico-comparativo-2019-2020.pdf>
18. Contraloría General de la República (2020): [http://repositorio.contraloria.gob.pe/bitstream/handle/ENC/18/Calculo\\_de\\_la\\_Corrupcion\\_en\\_el\\_Peru2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.contraloria.gob.pe/bitstream/handle/ENC/18/Calculo_de_la_Corrupcion_en_el_Peru2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

19. Contraloría General de la República (2021): [https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA\\_REFORMA\\_DEL\\_CONTROL\\_GUBERNAMENTAL.pdf](https://doc.contraloria.gob.pe/prensa/libros/LA_REFORMA_DEL_CONTROL_GUBERNAMENTAL.pdf)
20. Digital Future Society (2020): <https://digitalfuturesociety.com/es/report/panoramica-del-ecosistema-govtech-en-espana-colombia-y-mexico/>
21. Engel, E. *et al.* (2018): <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Informe-del-Grupo-Asesor-de-Expertos-en-anticorrupcion-transparencia-e-integridad-para-America-Latina-y-el-Caribe.pdf>
22. FLACSO Argentina (2017): <https://www.flacso.org.ar/wp-content/uploads/2017/09/El-control-de-Policas-Publicas-Ruiz-del-Ferrier-Cristina.pdf>
23. Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung e Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya (2018): <https://www.kas.de/es/web/peru/einzeltitel/-/content/el-circulo-de-la-corrupcion-en-los-gobiernos-regionales-1>
24. González Casanova, P. (2007): [http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos\\_final/416trabajo.pdf?PHPSESSID=ffc42510e755335c76404a255913b8ab](http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/416trabajo.pdf?PHPSESSID=ffc42510e755335c76404a255913b8ab)
25. Grupo de Trabajo Contra la Corrupción (GTCC) (2011): [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_per\\_gtcc.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_per_gtcc.pdf)
26. Guerrero, O. (1999): <http://ru.juridicas.unam.mx/xmlui/handle/123456789/10735>
27. IDEA Internacional y Transparencia (2009): [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/9506FA981DDF086405257C2B0056BEF1/\\$FILE/Gestión\\_Pública.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9506FA981DDF086405257C2B0056BEF1/$FILE/Gestión_Pública.pdf)
28. Iglesias, P. (2020): <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7746087>
29. Lawyers Council for Civil & Economic Rights & Vance Center (2020): <https://www.vancecenter.org/our-programs/lawyers-council/eal2020/>
30. Levi, M., Weber, M., Skocpol, T., Evans, P., Oszlak, O., Peters, B. *et al.* (2015): <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/795>
31. Máttar, J. y Perrotti, D. E. (2014): <https://www.cepal.org/es/publicaciones/36762-planificacion-prospectiva-gestion-publica-reflexiones-la-agenda-desarrollo>
32. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS) (2021): <https://www.gob.pe/institucion/minjus/informes-publicaciones/2518666-compendio-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-proteccion-de-datos-personales-normativa-y-criterios-interpretativos-relevantes>
33. Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú (2021): [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/403370/Peru\\_rumbo\\_al\\_Bicentenario\\_2021.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/403370/Peru_rumbo_al_Bicentenario_2021.pdf)
34. Moore, M. (1995): <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=229192>
35. Naser, A. y Concha, G. (2011): <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/7330>
36. Naser, A. y Hofmann, A. (2016): <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40631-la-contribucion-gobierno-electronico-datos-abiertos-la-integracion-regional>
37. Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) (2013): [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/0D6D8CA5D781070305257E9200775428/\\$FILE/3\\_pdfsam\\_libro\\_ongei.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0D6D8CA5D781070305257E9200775428/$FILE/3_pdfsam_libro_ongei.pdf)

38. Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2013): <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey-Spanish-2012.pdf>
39. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2004): <https://www.oecd.org/gov/digital-government/definitionsandconcepts.htm>
40. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2005): <https://deliverypdf.ssrn.com/delivery.php?ID=820106101027026100083074105126072122037089089042053026107097121081072120064019029108060016059063040047117003119067015084103078007082044064086006005080005112065099092030015033096113071027083083119084026123074125078088099114115122097123075084100116123120&EXT=pdf&INDEX=TRUE>
41. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016): <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
42. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2016): <https://www.oecd.org/countries/peru/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru-9789264265226-es.htm>
43. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2017): <https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/>
44. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2021): <https://www.oecd.org/gov/open-government/guia-de-la-ocde-sobre-gobierno-abierto-para-funcionarios-publicos-peruanos.htm>
45. Osborne, D. y Gaebler, T. (1992): <http://biblio3.url.edu.gt/Libros/RG/0.pdf>
46. Presidencia del Consejo de Ministros (2013): [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/0D6D8CA5D781070305257E9200775428/\\$FILE/3\\_pdfsam\\_libro\\_ongei.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0D6D8CA5D781070305257E9200775428/$FILE/3_pdfsam_libro_ongei.pdf)
47. Presidencia del Consejo de Ministros y USAID (2014): <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Fasciculo-4-Gobierno-Abierto.pdf>
48. Presidencia del Consejo de Ministros y USAID (2014): <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/01/Fasciculo-1-Transparencia.pdf>
49. Presidencia del Consejo de Ministros (s.f.): <https://www.gob.pe/institucion/pcm/colecciones/147-normativa-sobre-gobierno-digital>
50. Proyecto USAID y Perú ProDescentralización (2011): [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/OEEABF232BE0BEE605257BFF007098B3/\\$FILE/Reforma\\_del\\_Estado\\_y\\_modernizacion\\_de\\_la\\_gestion\\_publica.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/OEEABF232BE0BEE605257BFF007098B3/$FILE/Reforma_del_Estado_y_modernizacion_de_la_gestion_publica.pdf)
51. Quiroz, A. (2013): <https://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/699/710>
52. Resolución de Secretaría de Gestión Pública 004-2019-PCM-SGP, apruébese los Lineamientos 001-2019-SGP "Principios de actuación para la modernización de la gestión pública" (2019): <https://www.gob.pe/institucion/pcm/normas-legales/265430-004-2019-pcm-sgp>
53. Saravia Salazar, J. (2018): <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/enlineasgenerales/article/view/2674/2883>
54. Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2013): <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>

55. Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2020): <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2020/11/IMPLEMENTACI%C3%93N-DE-LA-GESTI%C3%93N.pdf>
56. Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2021): <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2069623/Sistema%20de%20Modernizacion%20de%20la%20Gestion%20Publica.pdf>
57. Secretaría de Gestión Pública (SGP) (2022). <https://sgp.pcm.gob.pe/gobierno-abierto/>
58. Shack, N. (2019): <https://archivo.olacefs.com/el-modelo-de-control-concurrente-como-eje-central-de-un-enfoque-preventivo-celere-y-oportuno-del-control-gubernamental-en-el-peru/>
59. Ugarte, M., Rivero, J. C. y Bautista, D. (2020): [https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2021/06/2\\_dp\\_administracion\\_publica.pdf](https://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/wp-content/uploads/2021/06/2_dp_administracion_publica.pdf)
60. University of Cambridge (2019): <https://www.bennettinstitute.cam.ac.uk/publications/thinking-about-govtech-brief-guide-policymakers/>
61. Valenti, P., Anta, R. y Bendersky, M. (2004): <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Manualgob-Estrategias-de-gobierno-electr%C3%B3nico-La-definici%C3%B3n-de-un-modelo-de-an%C3%A1lisis-y-estudio-de-casos.pdf>

*El proceso de modernización del Estado peruano 2002-2021* es una investigación donde los autores dan a conocer la evolución del mencionado proceso, haciendo énfasis en el abordaje de materias como la lucha contra la corrupción, transparencia, Gobierno digital e innovación, presentando diferentes enfoques, instrumentos, normas e hitos que se han desarrollado.

Además, presentan un diagnóstico basado en la información y documentación observada, permitiendo mostrar cuáles son los principales avances y problemas que hoy sigue atravesando el proceso de modernización de la gestión pública.

De igual forma, han incorporado resúmenes de materiales que reflejan los progresos en la reforma y exponen las posiciones oficiales del Estado.

Finalmente, en la exposición de las conclusiones y recomendaciones alcanzadas nos presentan no solo las visiones finales de lo observado, sino también pautas orientadoras para enfrentar la agenda pendiente y coadyuvar a solucionar problemas que interfieren en el adecuado desarrollo de la modernización de la gestión pública.

**“Quien olvida su historia está condenado a repetirla”**  
(Cicerón)