

Propuesta para la organización de la función de Planificación estratégica para el Estado Peruano

Francisco Sagasti y Fernando Prada¹

I. Antecedentes y justificación

El país ha carecido de objetivos claros para orientar el desarrollo nacional, que se traduzcan en planes a largo plazo con una visión de futuro y que permitan definir prioridades para la inversión y el gasto público en el mediano y en el corto plazo. La capacidad de evaluación de las políticas se ha limitado a la evaluación de la ejecución presupuestal, y no por metas, objetivos e impacto. La escasa coordinación intersectorial ha generado interferencias entre las agencias gubernamentales y duplicidad de funciones. Cada sector planea sus prioridades y actividades independientemente, sujetas al presupuesto asignado con criterios de disponibilidad de recursos y caja, y no con sentido de impacto estratégico².

En respuesta a esta situación ha surgido un claro consenso acerca de la necesidad de poner en marcha un proceso de planeamiento estratégico que defina el rumbo que debe seguir el Perú y las acciones del Poder Ejecutivo, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. En este sentido, la quinta política de estado del recientemente aprobado “Acuerdo Nacional” indica que:

“Nos comprometemos a impulsar las acciones del Estado sobre la base de un planeamiento estratégico que oriente los recursos y concierte las acciones necesarias para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo, crecimiento y adecuada integración a la economía global.

Con este objetivo el Estado: (a) impulsará la creación de un sistema nacional de planeamiento estratégico sectorial e institucional, con una clara fijación de objetivos generales y objetivos específicos que establezcan metas a corto, mediano y largo plazo, así como los indicadores de medición correspondientes; (b) promoverá que la gestión gubernamental alcance los objetivos establecidos en los planes estratégicos, respaldada por un sistema de control del cumplimiento de los objetivos y las metas presupuestarias; (c) garantizará el informe periódico de la gestión del Poder Ejecutivo, sobre el avance del cumplimiento de los objetivos trazados; y (d) promoverá que los funcionarios públicos orienten su gestión hacia el logro de las metas establecidas y que sean permanentemente capacitados en el desarrollo de las habilidades y los atributos necesarios para alcanzarlos.”

El Acuerdo Nacional, que ha sido coordinado desde la Presidencia del Consejo de Ministros, generará políticas de Estado con un horizonte temporal de veinte años. Esto constituye una extraordinaria oportunidad para iniciar el proceso de planeamiento estratégico, y vincularlo a los otros procesos de gestión pública, de tal forma de darle contenido operativo a los resultados y consensos que se logren en ese marco.

Por otro lado, no se ha contado en la Presidencia del Consejo de Ministros con la capacidad para recopilar, procesar, articular y generar información sobre asuntos estratégicos, que permita identificar oportunidades y problemas potenciales, a fin de orientar la toma de decisiones, la actualización de un plan estratégico integral y la revisión continua de los planes estratégicos sectoriales. Estas carencias plantean la necesidad de crear una unidad

¹ Este documento contó con el aporte del Ing. Miguel Aramburú, Secretario de Gestión Multisectorial (SGM) de la Presidencia del Consejo de Ministros, Eco. Nancy Zapata e Ing. Fernando Ferrero, funcionarios de la SGM.

² Ver el Anexo N°1 para una revisión general de los problemas del Poder Ejecutivo.

dedicada a realizar la función de *planeamiento estratégico* en la Presidencia del Consejo de Ministros, complementada con unidades dedicadas a los *estudios estratégicos* y a la recopilación de *información estratégica*. Estas unidades se dedican a generar información y recopilar la que se genere en la Presidencia de la República y en los sectores.

Si bien existen varios modelos para organizar una unidad de planeamiento estratégico, la tendencia en otros países de la región es ubicar esta función en una instancia de coordinación intersectorial, que en el caso peruano es la Presidencia del Consejo de Ministros. El planeamiento estratégico implica la vinculación directa con otros procesos en marcha al interior del Poder Ejecutivo, tales como la formulación del Presupuesto, la gestión de recursos humanos, la Reforma del Estado y la generación de políticas e iniciativas legislativas. Algunas de estas funciones han estado a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, o adscritas a las unidades de planeamiento de los sectores. Por lo tanto, es necesaria la coordinación entre las diversas instancias para potenciar, completar y mejorar el proceso de planeamiento estratégico en el Estado Peruano.

II. Objetivos del proceso de planeamiento estratégico

El objetivo central del proceso de planeamiento estratégico es la mejora del proceso de toma de decisiones al más alto nivel del Poder Ejecutivo.

Los objetivos específicos son:

- Mejorar la capacidad de articular visiones de futuro e imaginar escenarios para el país.
- Aprender el contexto interno y externo actual, su evolución, e identificar opciones estratégicas.
- Coordinar los criterios para hacer operativas y poner en práctica las políticas de Estado (Acuerdo Nacional).
- Vincular el planeamiento estratégico con el presupuesto (gasto corriente e inversión), la reforma del Estado, las prioridades legislativas, la gestión de recursos humanos y la formulación de políticas intersectoriales.

III. Unidades y funciones para la realización del proceso de planeamiento estratégico

Se propone la creación de tres unidades adscritas a la Secretaría de Gestión Multisectorial de la PCM (Ver Figura N°1), las cuales coordinarán con las diversas instancias al interior de la Presidencia del Consejo de Ministros para optimizar la toma de decisiones:

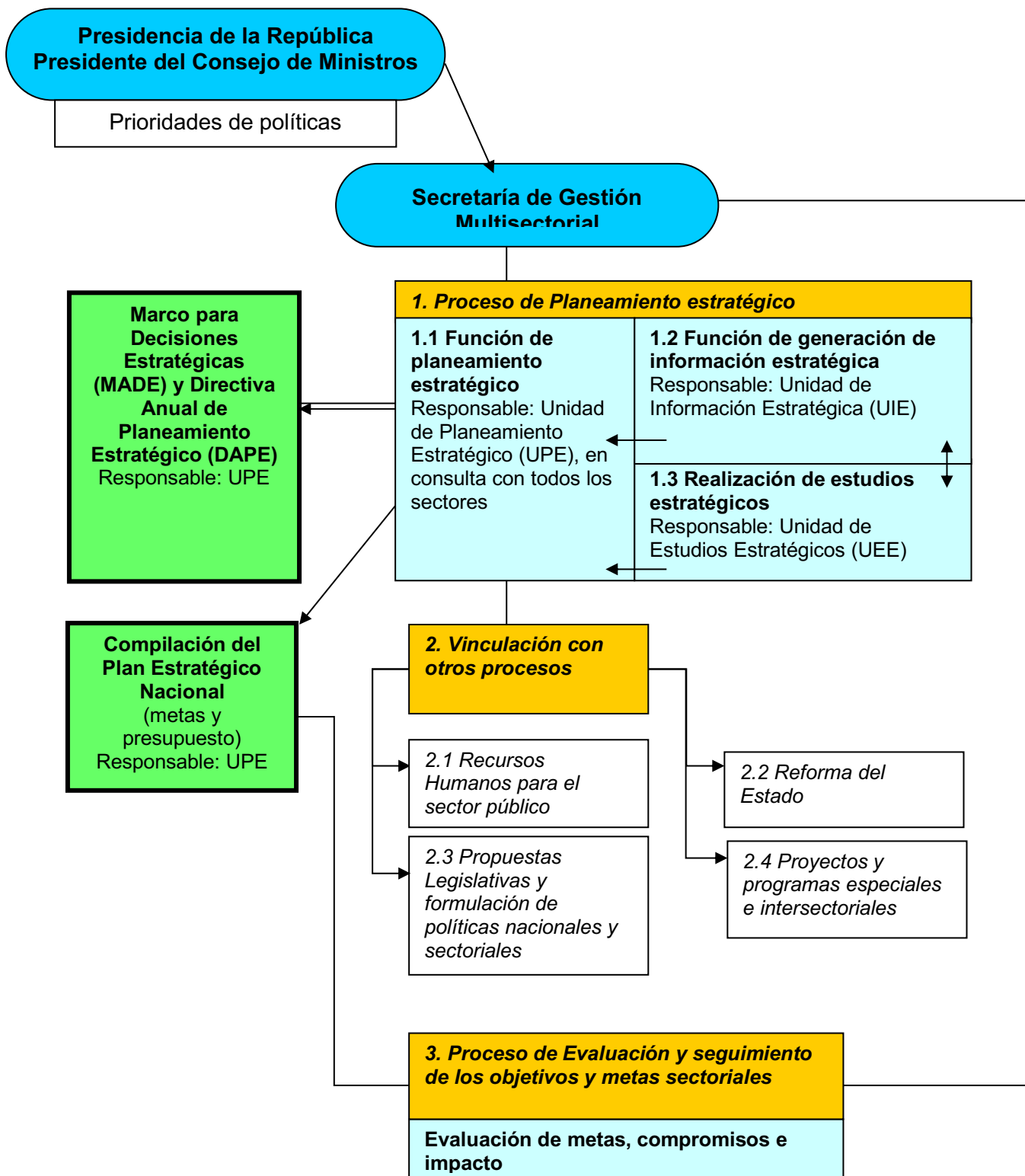
a) Funciones de la unidad de estudios estratégicos (UEE):

- Articula la visión de país e identifica opciones, oportunidades y amenazas, e interrelaciones entre sectores y ámbitos de acción del Poder Ejecutivo.
- Define términos de referencia para la elaboración de informes, además los coordina y supervisa.

b) Unidad de información estratégica (UIE):

- Recopila y procesa información para identificar oportunidades y amenazas.
- Evaluación de la situación actual y los cambios en asuntos de importancia crítica para el país.
- Provisión de elementos de juicio (datos, hechos, opiniones) para el proceso de planeamiento estratégico y la toma de decisiones

FIGURA 1
Organización del proceso de planeamiento estratégico



c) La unidad de planeamiento estratégico (UPE):

- Formula las siguientes directivas con los insumos sistematizados y articulados de las unidades de información estratégica (UIE) y de estudios estratégicos (UIE), las prioridades políticas definidas en proceso de consulta entre los ministros y el presidente, y los lineamientos del Acuerdo Nacional para la Gobernabilidad:
 - El *marco para decisiones estratégicas* (MADE), que inicia el proceso de elaboración / actualización de los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales (PESEM) en los diversos ministerios. El MADE es un documento político para orientar a los sectores en la preparación / actualización de los PESEM. Además el MADE define las prioridades sectoriales del gobierno e indica prioridades para las actividades multisectoriales.
 - La *directiva anual de planeamiento estratégico* (DAPE), que contiene las directivas para el proceso anual de planeamiento estratégico, y busca coordinar y articular la formulación y actualización de los PESEM, asegurando coherencia y compatibilidad entre sectores.
 - El *Plan Estratégico Nacional*, que articula el proceso de elaboración de las metas y compromisos sectoriales, con el proceso presupuestario. Este documento constituye el insumo para el proceso de seguimiento y evaluación de metas, compromisos e impactos de la ejecución de los PESEM.
- Realiza ajustes de las prioridades y objetivos nacionales en coordinación con los responsables sectoriales y el resultado de la evaluación de los planes sectoriales.

IV. Articulación del proceso de planificación estratégica con otros procesos al interior de la Presidencia del Consejo de Ministros

- *Proceso de elaboración de políticas de largo y mediano plazo de manera concertada.* El Acuerdo Nacional permitirá trazar las líneas estratégicas y políticas de estado de largo plazo de manera consensuada. Este documento contiene políticas generales, que deben ser operativizadas, priorizadas y anualizadas. La unidad de planeamiento estratégico, para la elaboración del MADE considera las políticas del Acuerdo Nacional como insumo.
- *Proceso de reforma del Estado.* Las prioridades políticas definidas por la Presidencia de la República y el Consejo de Ministros, marcan la pauta para la reestructuración y reforma de los sectores e instituciones. Actualmente este proceso está siendo liderado por la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, e incorpora el tema de la descentralización, además de gestión del estado y recursos humanos. El proceso de planificación estratégica vincula los PESEM y los Planes de Desarrollo Concertado (PDDC) al proceso de Reforma del Estado. Recientemente, el MEF ha dado una directiva para la elaboración de los PDDC, y su elaboración debe articularse con el MADE.
- *Gestión de Recursos Humanos.* El proceso de planeamiento estratégico se relaciona con dos aspectos centrales del tema de recursos humanos:
 - En primer lugar se relaciona con los aspectos formales de la incorporación, promoción, especialización, condiciones de empleo de Recursos Humanos (categorías, incentivos, sistemas de información, procedimientos de contratación, sistemas de remuneraciones, entre otros) y las pautas para su reforma y optimización.

- Por otro lado, están los aspectos de calidad y cantidad de Recursos Humanos necesarios para la implementación de los programas y proyectos (perfiles ocupacionales, necesidades de capacitación, programas de capacitación, entre otros).

Actualmente la principal herramienta de manejo de recursos humanos es el Programa Anual de Contrataciones (PAC), pero se circunscribe al ámbito de trabajadores nombrados. Diferentes regímenes de contratación (Servicios no personales, contrato de consultores y asesores, contratos de locación de servicios) permiten un manejo discrecional de los recursos humanos al interior de los sectores. El objetivo central es articular el proceso de reforma de gestión de recursos humanos que viene siendo liderado por la Secretaría de Gestión Pública, con el proceso de planeamiento estratégico con el fin de priorizar sectores e instituciones para iniciar la implementación de las reformas.

- *Propuestas legislativas y formulación de políticas nacionales y sectoriales.* El objetivo central es vincular los resultados del proceso de planeamiento estratégico con la formulación de políticas. En este caso, el proceso de planeamiento estratégico se articulará con las reuniones semanales de los viceministros, así como las instancias de coordinación del CIAEF y CIAS. Actualmente la organización de estos foros es responsabilidad de la Secretaría de Gestión Multisectorial.

V. Articulación del proceso de planificación estratégica con otros procesos fuera de la Presidencia del Consejo de Ministros

Con el Presupuesto Nacional

El proceso de planeamiento estratégico del Estado se relaciona con el proceso presupuestario para asegurar que las metas, objetivos y prioridades nacionales trazados tengan el flujo de necesario de recursos financieros, con el fin que los sectores puedan realizar las acciones necesarias para alcanzarlos.

El esfuerzo del Ministerio de Economía y Finanzas se ha centrado en organizar el proceso presupuestario, sin embargo, persisten algunos problemas que son reseñados en el Anexo N°2. El proceso de planeamiento estratégico busca articular el proceso de definición de metas, estrategias, compromisos con el proceso presupuestario, con el objetivo de sumar la experiencia ganada en los últimos años por esta instancia a un proceso más amplio de planeamiento estratégico y darle un marco más amplio de coordinación con los objetivos nacionales. Este proceso está esquematizado en la Figura N°2.

Etapas de formulación del presupuesto

El Marco Macroeconómico Multianual (MMM), elaborado por el MEF, contiene los supuestos sobre la situación macroeconómica en el mediano plazo (mayor a cuatro años). En este sentido, da la pauta sobre la disponibilidad de ingresos del Estado sobre los cuales se plantea el presupuesto anual.

La Unidad de Planeamiento Estratégico elabora el Marco de Decisiones Estratégicas (MADE), que contiene los lineamientos generales de la visión de país, y las estrategias generales con un horizonte de 5 años.

Con el fin de hacer operativa la elaboración de los planes sectoriales y definir de manera más específica las prioridades del año fiscal, se elabora la Directiva Anual de Planeamiento Estratégico, que guarda coherencia con el MADE y contiene la asignación de recursos

presupuestales por cada sector. El MADE y el PADE deben estar disponibles para los sectores a mediados del primer trimestre del año anterior al inicio del nuevo año fiscal. Ambos documentos, el MADE y el PADE, se basan en:

- Las políticas de estado de largo plazo reflejadas en el Acuerdo Nacional.
- Las prioridades políticas, definidas en sesiones especiales del Gabinete.
- Un proceso de consultas a los responsables de los sectores sobre los objetivos y metas de su sector.
- Los resultados del proceso de planeamiento estratégico, los estudios y la información estratégica.

La asignación presupuestal por sectores permite que cada responsable del sector inicie un proceso de negociación con los pliegos adscritos al sector, de manera que se concierten las metas y objetivos sectoriales. Igualmente, en coordinación con los responsables sectoriales, se acuerda una distribución de los recursos de acuerdo a estos objetivos. Esta parte del proceso da como resultado la actualización de los PESEM, los cuales son aprobados por la Presidencia del Consejo de Ministros para asegurar la coherencia y concordancia con el MADE y el PADE.

En este punto, el proceso presupuestario continúa de la manera usual. A la aprobación de los planes estratégicos sectoriales por la PCM, le sigue la promulgación de la Directiva Anual de Presupuesto, de manera que los pliegos elaboren sus planes estratégicos institucionales (PEIs) y los planes operativos anuales (POAs), de acuerdo a la asignación presupuestal concertada con el responsable sectorial y todos los pliegos adscritos al sector.

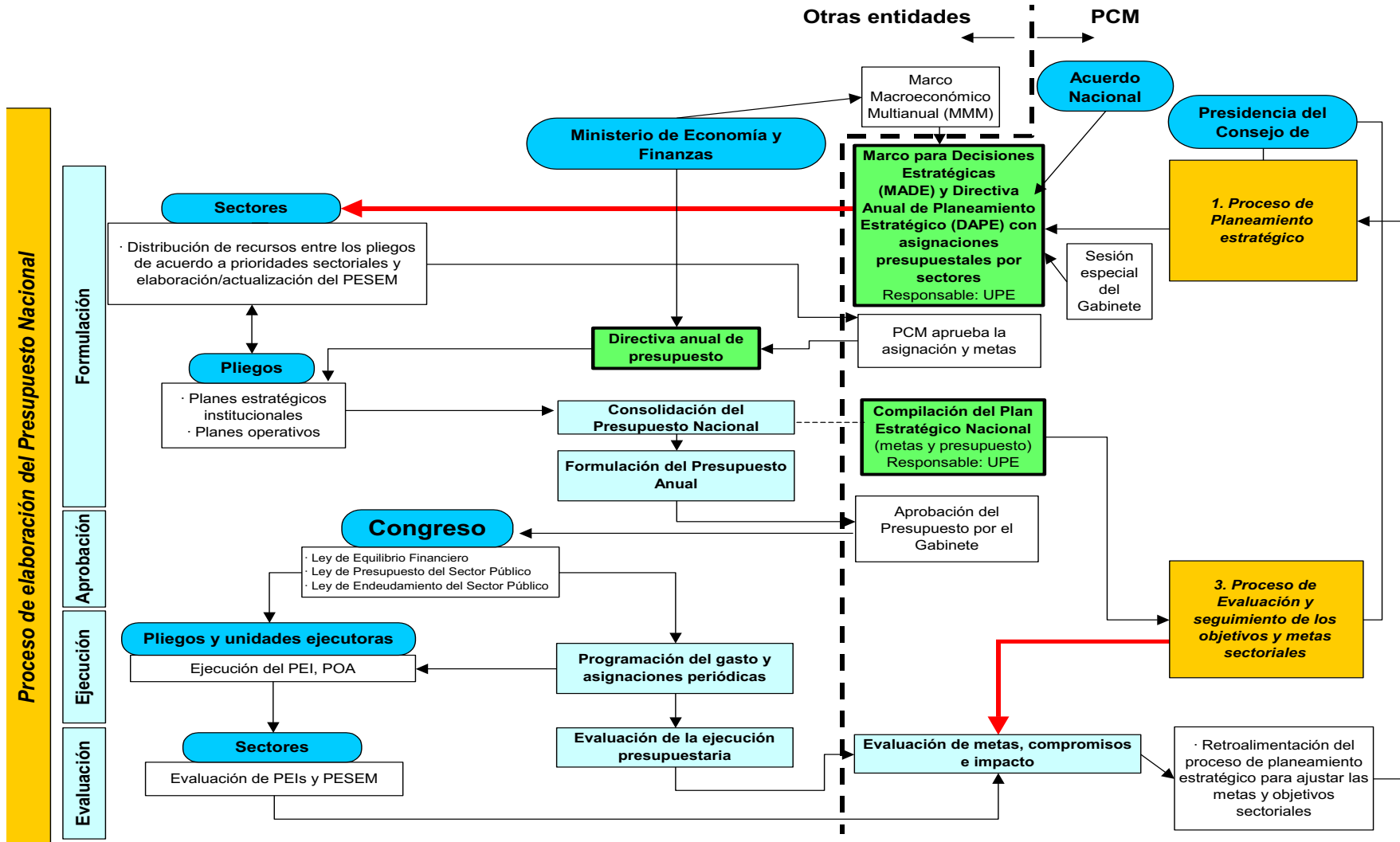
Etapas de aprobación y ejecución del presupuesto

La suma de estos documentos le permite al Ministerio de Economía y Finanzas la consolidación del Presupuesto Nacional, la formulación del Presupuesto Nacional y la elaboración de los anteproyectos de Ley de Equilibrio Financiero, Ley de Presupuesto del Sector Público y la Ley de Endeudamiento del Sector Público. En agosto se pasa el anteproyecto de ley para la aprobación del Consejo de Ministros, el que después es remitido al Poder Legislativo por el Presidente de la República. Finalmente, entre septiembre y noviembre se discute y aprueba en el parlamento.

Luego de la Consolidación del Presupuesto Nacional, la Unidad de Planeamiento Estratégico elabora el Plan Estratégico Nacional, que compila las metas y objetivos sectoriales, con las asignaciones presupuestales. Este documento es central para el proceso de seguimiento y monitoreo de las metas y compromisos de cada sector, que se hará efectiva durante y finalizado el proceso de ejecución presupuestal.

Una vez aprobadas las leyes mencionadas por el Congreso, los pliegos y unidades ejecutoras empezarán a ejecutar el llamado Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) al iniciarse el siguiente año fiscal (01 de Enero). El Ministerio de Economía y Finanzas realiza la programación del gasto y compromete las asignaciones periódicas de acuerdo al procedimiento usual durante el lapso del año fiscal, lo cual da lugar al Presupuesto Institucional Modificado (PIM).

FIGURA 2
Relación del proceso de planeamiento estratégico con el proceso presupuestario



Etapa de evaluación del proceso presupuestario

La evaluación de la ejecución del presupuesto se ha limitado a los procesos administrativos y se hace periódicamente de acuerdo al Presupuesto Ejecutado. Sin embargo, es necesaria una evaluación ex – post que asegure el seguimiento y monitoreo de las metas, compromisos e impacto de las actividades. Esto implica que debe existir una estrecha relación entre los Planes Estratégicos Sectoriales y la ejecución de los Planes Estratégicos Institucionales.

La elaboración del Plan Estratégico Nacional debe permitir la realización de este proceso. El seguimiento se realiza sobre la base del cumplimiento de metas trimestrales, para lo cual se designan responsables sectoriales (generalmente los viceministros o los directores de las instancias de planificación sectorial). Adicionalmente, la evaluación del cumplimiento de estas metas debe ser comunicada con la misma frecuencia trimestral a la población.

La evaluación del cumplimiento de las metas y compromisos, así como la evaluación del impacto de las actividades de los sectores debe retroalimentar el proceso de planeamiento estratégico. Los ajustes que se realicen deben reflejarse en el MADE, pero sobre todo en la Directiva Anual de Planeamiento Estratégico para el inicio del siguiente año fiscal.

Con el proceso de planeamiento estratégico regional y el Sistema Nacional de Inversión Pública

El Ministerio de Economía y Finanzas publicó el Instructivo N°001-2002-EF/76.01 “Pautas para el desarrollo de la operación piloto: Planeamiento y programación participativa del Presupuesto del sector público para el año fiscal 2003 en materia de gastos de inversión”, cuyo objetivo es establecer una metodología para que los departamentos, a través de los Gobiernos Regionales y en coordinación con todos los pliegos presupuestarios que operan en cada departamento, puedan determinar la prioridad en gastos de inversión descentralizados.

Para el ejercicio fiscal del año 2003 se ha elaborado 22 Planes de Desarrollo Departamental Concertado (PDDC), de los cuales nueve serán implementados en la etapa piloto (Huánuco, Amazonas, San Martín, Junín, Puno, Huancavelica, Pasco, Moquegua y Tacna). Estos planes han sido elaborados en el marco de las Mesas Departamentales de Lucha contra la Pobreza, y contienen las siguientes partes:

- a) Diagnóstico y problemática actual que se busca enfrentar
- b) Visión del desarrollo departamental en el contexto del desarrollo general del país
- c) Objetivos y resultados estratégicos de mediano plazo (al año 2006)
- d) Ejes de desarrollo y estrategias a aplicar
- e) Principales acciones que se desarrollarán por parte del Estado a nivel de Gobierno Nacional, Regional y Local, priorizando los proyectos de inversión necesarios para desarrollar las acciones y estrategias especificadas.

Tanto los PDDC y el Sistema Nacional de Inversión Pública contienen iniciativas viables de inversión que se registran en el Banco de Proyectos, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley N° 27293 (Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública), su reglamento y las directivas que sobre el particular ha emitido el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Inversión Pública.

El objetivo central es integrar estas iniciativas dentro del proceso de planeamiento estratégico, para mejorar la coordinación entre los sectores involucrados y asegurar la armonización con los Planes Estratégicos Institucionales de los pliegos que desarrollan

gastos de inversión en el departamento, así como con las orientaciones generales de política global y sectorial que emanan del Plan Estratégico Nacional y los Planes Estratégicos Sectoriales Multianuales que el Gobierno Nacional ha formulado.

Requerimientos de recursos humanos y financieros para el proceso de planeamiento estratégico

El Cuadro N°1 presenta la información sobre los recursos humanos necesarios para la realización de la función de planeamiento estratégico en la Presidencia del Consejo de Ministros.

Cuadro N°1

Recursos humanos necesarios para el proceso de planeamiento estratégico en PCM

	2003	2004	2005	2006
Unidad de Planeamiento Estratégico	8	12	15	15
Unidad de Estudios Estratégicos *	2	3	4	4
Unidad de Información Estratégica	2	3	5	6

* Debe incluir 12 meses – persona de consultores de alto nivel

Para la función de planeamiento estratégico se necesitan al menos 8 personas en el 2003, subiendo a 12 en el 2004 y a 15 en el 2005. En el año 2003 se contaría con dos jefes de área, con tres profesionales cada uno (más asistentes de investigación), aumentando a tres jefes de área en el 2004 con el mismo número de profesionales a su cargo. En el año 2005 se añadiría un profesional más a cada área.

Los jefes de área se encargan de diferentes aspectos sustantivos (por ejemplo, lo social, ambiental, etc, de acuerdo a las líneas estratégicas que se decida). Además, se necesitan recursos para un consultor senior por área.

La función de estudios estratégicos debe contar con dos profesionales en el 2003 hasta llegar a cuatro en los próximos años. Los integrantes de esta unidad no elaboran los estudios, sino que definen términos de referencia e identifican instituciones y personas con la capacidad técnica de realizarlos. Se prepararía un registro de profesionales e instituciones aptas para realizar estos estudios, después de que hayan pasado por una revisión de sus capacidades, experiencias, conocimientos y confiabilidad. Esta función se coordinaría con el Consejo Nacional de Inteligencia). Los productos que debe realizar esta unidad son:

- Dos estudios grandes durante el primer año, de valor aproximado de US\$ 100,000 cada uno. Los temas serán realizados a sugerencia de la Presidencia de la República, el Presidente del Consejo de Ministros y los Secretarios en la PCM, y se realizarán bajo la responsabilidad del Secretario de Gestión Multisectorial y Planeamiento Estratégico. Estos estudios deben tener carácter multisectorial (por ejemplo, evaluación del proceso de privatizaciones en el decenio de los noventa, o prospectiva sobre el uso de recursos marinos en el pacífico sur, entre otros).
- Seis estudios medianos, de valor aproximado de US\$ 50,000 cada uno. Es importante señalar que la PCM consultará con el Presidente de la República la lista de estudios grandes y medianos, y que esta unidad debe responder a las prioridades del Presidente y la PCM.

- Veinte estudios cortos y puntuales, de valor aproximado de US\$5,000 para temas definidos en la misma Presidencia del Consejo de Ministros.

La función de información estratégica se organizará de manera gradual. El 2003 se contratarán sólo dos personas (un jefe de área y un profesional), cuya tarea será definir en detalle como operará esta función y realizar un par de estudios piloto sobre generación de información estratégica para la Alta Dirección del Estado. Además, se debe contar con recursos para contratar aproximadamente unos 12 meses-persona de consultores de alto nivel.

Estas funciones requerirán de un esfuerzo financiero de la Presidencia del Consejo de Ministros, por lo que se ha planteado una distribución presupuestaria preliminar (Cuadro N°2).

Acuerdo sobre la necesidad que PCM realice la función de planeamiento estratégico

- Visto bueno del Presidente de la República y del Primer Ministro.
- Generación de consenso al interior del gabinete sobre la prioridad de la función.
- Mayores recursos monetarios para incorporar la función de planeamiento estratégico.
- Aprobación del diseño de un modelo institucional para la función de planeamiento estratégico.
- Coordinación estrecha con el Ministerio de Economía y Finanzas (Oficina de Programación Multianual). Se ha establecido una alianza para la creación de una Comisión Multisectorial de Planeamiento estratégico, que PCM presidiría con la asesoría técnica del Ministerio de Economía y Finanzas.

CUADRO 2. Distribución del presupuesto institucional por objetivos

Objetivos Estratégicos Específicos/Acciones Permanentes o Temporales
<p>Objetivo Conducir el proceso de planeamiento estratégico del Estado, generando información estratégica para la toma de decisiones a nivel multisectorial</p>
<p>Indicador: Sectores que incorporan criterios de planeamiento estratégico</p>
<p>Indicador: Eventos de capacitación con expertos internacionales para incorporar la racionalidad de planeamiento estratégico en los sectores al más alto nivel del Poder Ejecutivo</p>
<p>Acción Permanente 1 Elaboración de documentos para el planeamiento Estratégico (Marco de decisiones estratégicas, Directiva Anual de Planeamiento Estratégico, Plan Estratégico Nacional)</p>
<p>Indicador: Directiva de planeamiento estratégico</p>
<p>Acción Permanente 2 Seguimiento y coordinación del planeamiento estratégico con los sectores</p>
<p>Indicador: Sectores con los que se coordina el planeamiento estratégico del Estado (Poder Ejecutivo)</p>
<p>Acción Permanente 3 Realización de estudios estratégicos y generación de información estratégica</p>
<p>Indicador: Número de estudios estratégicos realizados sobre temas multisectoriales</p>

Anexo 1. Principales problemas del Poder Ejecutivo

Aspecto	Causas	Consecuencias
Ausencia de objetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de una estrategia de desarrollo integral coherente y predominio de criterios de corto plazo. • No existen prioridades claramente establecidas en las políticas sectoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Existen dificultades para establecer criterios para definir prioridades de proyectos y sustentar una política de gasto público.
Dirección y decisión	<ul style="list-style-type: none"> • Divorcio entre el trabajo en línea y los grupos con poder de decisión. • Funcionamiento de estructuras paralelas que duplican funciones y generan inestabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen condiciones para implementar un enfoque de gerencia estratégica institucionalizado en el sector público.
Carrera pública	<ul style="list-style-type: none"> • No existe la carrera pública. • Las administraciones no promueven la formación de cuadros especializados. • Existe una estructura salarial que tiene una insuficiente diferenciación como para estimular al personal especializado. • Los niveles remunerativos de los profesionales están muy por debajo del mercado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta personal con alta calificación en funciones en línea. • Organizaciones públicas no tienen capacidad para convocar cuadros profesionales de primer nivel. • No existe continuidad en los cargos ejecutivos de los gobiernos central, regionales y locales.
Capacidad técnico operativa	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad de los cuadros técnicos encargados de la formulación y evaluación de políticas y proyectos. • Carencia de diseñadores de políticas y programas en los diferentes niveles de la administración pública. • Falta de continuidad en las acciones determina que exista una precaria memoria institucional. • No existen mecanismos para promover la productividad. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se pierden millones de dólares por errores relacionados a diagnósticos equivocados e incapacidad de ejecución adecuada de políticas y programas. • Las prioridades de gasto no están fundamentadas desde el punto de vista técnico.
Coordinación intersectorial	<ul style="list-style-type: none"> • Operación limitada de los mecanismos de coordinación y comunicación. • Deficiente coordinación intersectorial que opera en muchos casos de forma informal, debilitando las legítimas instancias de coordinación interministerial. • Falta de coordinación entre agencias para formular programas que tienen objetivos convergentes. • Exceso de rotación de personal en cargos en los que se requiere estabilidad para articular y coordinar programas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Duplicidades de funciones determinan pérdida de valiosos recursos. • No es posible el seguimiento consistente de los resultados de programas que permiten el logro de objetivos compartidos.
Problemas de control	<ul style="list-style-type: none"> • Excesivos procedimientos hacen lenta la administración. • Inapropiado diseño y ejecución de la función de la Contraloría. • Personal más preocupado por cumplir procedimientos que resultados. 	<ul style="list-style-type: none"> • El excesivo control administrativo existente hace muy rígida a la gestión pública y disminuye su eficacia ostensiblemente.
Problemas estadísticos	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de apoyo para la generación de la estadística básica en los diferentes niveles de gobierno. • Carencia de estadísticas e información actualizada de carácter económico a nivel regional o local. 	<ul style="list-style-type: none"> • No existen estadísticas para la toma de decisiones. Se gerencia "a ciegas". • El planeamiento se dificulta por la incapacidad de realizar proyecciones.
Problemas organizacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Las agencias de gobierno no tienen un grado adecuado de autonomía para el cumplimiento de sus funciones. • No se cuenta con mecanismos aceptados de rendición de cuentas. • Déficit de personal profesional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es difícil medir el desempeño de la mayoría de agencias de gobierno. • Existen enormes dificultades para establecer incentivos que promuevan el aumento de la productividad en el sector público.
Finanzas y presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> • Debilidad de sistemas de presupuesto, inversión, personal, etc. • Rigidez en los procedimientos (sistema presupuestal). • Significativa centralización fiscal con excesiva concentración de poder en el Viceministerio de Hacienda. • Falta de capacidad para vigilar la calidad del gasto público. • Presupuesto público subordinado a flujo de caja. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de capacidad para definir prioridades de inversión. • Decisiones excesivamente centralizadas utilizan criterios poco técnicos para asignación de prioridades de gastos. • Enormes dificultades para asignar recursos presupuestales a nuevos programas.

Fuente: Agenda: PERÚ, *PERÚ: Agenda y estrategia para el siglo 21*, Lima, Agenda: PERÚ, 2000. pp. 235.

Anexo 2. El sistema presupuestario en el Perú: Principales problemas, consecuencias y propuestas

Problemas Principales	Consecuencias
1. Asignación y ejecución: <ul style="list-style-type: none"> • Inercia • No existe fundamentación técnica • No congruente con plan nacional o sectorial de desarrollo • Congreso y Gabinete de Ministros no son contraparte 	<ul style="list-style-type: none"> • Se arrastran errores de asignación de años anteriores. • El gasto social no es priorizado. • No se asegura el mantenimiento de la maquinaria, infraestructura y otros equipos. • Se financian grandes obras con nula o negativa rentabilidad • Se potencia la improductividad e ineficiencia del gasto
2. Discrecionalidad del Viceministerio de Hacienda para reajustes, créditos suplementarios etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Los sectores no tienen control real sobre las reasignaciones interpliegos sobretodo cuando exceden el techo presupuestal del pliego • No se explican los criterios de reasignación ni al gabinete ni al Congreso
3. Incertidumbre <ul style="list-style-type: none"> • En los procesos de calendarización • Sobre el monto a ser efectivamente desembolsado 	<ul style="list-style-type: none"> • Los ejecutores tiene sobre saltos de asignación que generan enormes sobrecostos constructivos y moras
4. Proceso presupuestal no asegura equilibrio Fiscal.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Prudencia y Transparencia Fiscal se incumplió en el primer año de vigencia.
5. Problemas de coordinación intrasectorial en el MEF	<ul style="list-style-type: none"> • Los procesos presupuestales predominan sobre los de planificación y programación • Autorizaciones de desembolsos y de calendario no son consistentes generando confusión • El plan operativo de un año no corresponde con los requerimientos de la programación multianual.
6. Atomización y fragmentación <ul style="list-style-type: none"> • 146 pliegos • 559 unidades ejecutoras 	<ul style="list-style-type: none"> • Se descentra el planeamiento • Se pierde de vista la responsabilidad funcional • No existe corresponsabilidad entre niveles y entre unidades públicas • No existe consistencia entre los pliegos de un mismo sector
7. No hay evaluación de resultados o calidad / no hay políticas financieras	<ul style="list-style-type: none"> • No hay incentivos al ahorro • Se financian proyectos y actividades de baja calidad • Se evalúan solamente procesos administrativos

Fuente: Mostajo Guardia, Rossana, *El sistema presupuestario en el Perú*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), 2002. pp. 6 – 7.