

Aportes para la articulación entre el planeamiento estratégico y la asignación presupuestal



Dirección Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Aportes para la articulación entre el planeamiento estratégico y la asignación presupuestal

Giofanni Diglio Peirano Torriani

Presidente del Consejo Directivo
Centro Nacional de Planeamiento Estratégico

Luis Enrique de la Flor Sáenz

Director Ejecutivo

Jordy Vilchez Astucuri

Director Nacional de Prospectiva y Estudios Estratégicos

Equipo técnico:

Rosalio Orlando Ballarta Ramos

Editado por:

Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
Av. Canaval y Moreyra 480, piso 21
San Isidro, Lima, Perú
(51-1) 211-7800
webmaster@ceplan.gob.pe
www.ceplan.gob.pe
© Derechos reservados
Primera edición, diciembre de 2023

Contenido

Introducción	1
La articulación del planeamiento estratégico y el presupuesto público	2
Marco normativo nacional	13
Los sistemas administrativos en el Perú y la gestión para resultados	18
Presentación del modelo	22
1. Categoría presupuestal	22
2. La Administración Financiera	23
3. Articulación en el nivel estratégico	24
4. Articulación en el nivel táctico - operativo	29
5. Descripción detallada del modelo.....	32
5.1. Articulación detallada en el nivel estratégico	32
5.2. Articulación detallada en el nivel táctico / operativo	44
Conclusiones	49
Referencias	50
Anexos	52
1. Normas legales nacionales vigentes que relacionan el sistema administrativo de planeamiento estratégico del Estado y el presupuesto público	52
2. Aportes de la prospectiva al planeamiento	59

Lista de figuras

<i>Figura 1. Niveles del proceso presupuestario y productos</i>	3
<i>Figura 2. Sistema de Inversión Pública en Colombia</i>	7
<i>Figura 3. Vinculación entre presupuesto y planificación</i>	9
<i>Figura 4. Planificación estratégica y operativa anual</i>	9
<i>Figura 5. Funciones e instrumentos de la planificación para el desarrollo</i>	10
<i>Figura 6. Elementos para la implementación</i>	10
<i>Figura 7. Secuencia de interacción entre los instrumentos de programación</i>	12
<i>Figura 8. Orden jurídico del Estado</i>	14
<i>Figura 9. Articulación de políticas y planes en el Sinaplan</i>	15

Figura 10. Elementos del proceso presupuestario por programas	17
Figura 11. Cadena de valor público	17
Figura 12. Cadena de resultados en el Sinaplan	19
Figura 13. Cadena de resultado y planes estratégicos	20
Figura 14. Proceso presupuestario	20
Figura 15. Circuito de articulación de sistemas administrativos transversales	21
Figura 17. Estructura programática según categorías presupuestales	23
Figura 18. Propuesta de modelo de articulación para los Sistemas Administrativos de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público	24
Figura 19. Articulación de políticas y planes en el Sinaplan	26
Figura 20. Sistemas nacionales de inversión pública	28
Figura 21. Articulación del planeamiento con abastecimiento y presupuesto	29
Figura 22. Proceso de formulación del POI	30
Figura 23. El POI con enfoque de resultados	31
Figura 20. Los Programas Presupuestales facilitan la identificación de la Cadena de Valor Público (CVP)	31
Figura 25. Vinculación del planeamiento estratégico con el presupuesto público a nivel táctico operativo.	32
Figura 26. Articulación de los Sistemas Administrativos de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público a nivel estratégico	33
Figura 27. Figura 11. El Sinaplan y su ente rector, el Ceplan	34
Figura 28. Reto del Perú hacia el 2050	35
Figura 29. Articulación del PMI intrasistémica y extrasistémica	36
Figura 30. Fases del Ciclo de inversiones	37
Figura 31. Niveles de brechas de acuerdo con la cadena de resultados y tipo de plan	38
Figura 32. Cadena de valor público	38
Figura 33. Alineamiento de objetivos nacionales con las brechas del sector salud	41
Figura 34. Proceso de la APM	42
Figura 35. Proceso de la formulación presupuestaria	43
Figura 36. Proceso de aprobación presupuestaria	43
Figura 37. Fases del ciclo presupuestario	43
Figura 38. Estructura programática funcional	44
Figura 39. Nivel táctico operativo de la articulación	44
Figura 40. Estructura funcional	45



PERÚ

Presidencia
del Consejo de Ministros

Centro Nacional de
Planeamiento Estratégico



<i>Figura 41. Estructura programática</i>	<i>46</i>
<i>Figura 42. Complementación del planeamiento estratégico y el presupuesto público</i>	<i>47</i>
<i>Figura 43. Articulación del planeamiento con el presupuesto.....</i>	<i>48</i>
<i>Figura 43. Cadena de valor público de las entidades públicas</i>	<i>57</i>
<i>Figura 44. Evaluación de impactos de un sistema prospectivo</i>	<i>61</i>

Lista de tablas

<i>Tabla 1. Alineamiento de los principales instrumentos que orientan el Sinaplan</i>	<i>15</i>
---	-----------

Documento de trabajo

Introducción

Se reconoce ampliamente que la articulación entre el planeamiento y presupuesto, así como con los demás sistemas administrativos del Estado, es trascendental para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el país. Sin embargo, a pesar de las múltiples iniciativas desarrolladas, las mejoras han sido marginales. Es así que, al día de hoy, la articulación entre el planeamiento y el presupuesto sigue siendo una preocupación latente.

Teniendo presente esta situación, se están emprendiendo esfuerzos colaborativos entre las distintas entidades para fortalecer la articulación entre los sistemas administrativos. En particular, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) viene desarrollando reuniones a nivel institucional y operativo con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) con el propósito de que los instrumentos generados desde el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) orienten la ejecución presupuestal en el corto, mediano y largo plazo.

Con el propósito de desarrollar las coordinaciones interinstitucionales entre el Ceplan y el MEF, y los demás actores involucrados, el Ceplan ha desarrollado el presente documento, el cual ofrece elementos relevantes para profundizar la discusión y las propuestas en el marco del fortalecimiento de la articulación de los sistemas administrativos.

Este documento cuenta con dos secciones principales. En la primera sección se recopiló, sistematizó y analizó información bibliográfica sobre los estudios realizados por autores nacionales e internacionales en materia de planeamiento y presupuesto público, planteando la necesidad de articular ambos sistemas administrativos en beneficio de la gestión pública y, por consiguiente, al Desarrollo Nacional. Además, se recopiló, sistematizó y analizó normativas nacionales que permiten articular los sistemas administrativos de planeamiento y presupuesto público.

En la segunda sección se analizó la relación que existe entre el Sistema Nacional de Presupuesto Público y el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050; y se propuso un modelo de articulación entre los sistemas administrativos de planeamiento estratégico y presupuesto público, para el nivel de planeamiento estratégico nacional.

La articulación del planeamiento estratégico y el presupuesto público

El presupuesto es un documento de gestión del gobierno central aprobado por el Congreso de la República, donde se priorizan las necesidades públicas a ser resueltas que se encuentra dotadas de recursos financieros para el logro de sus objetivos anuales y plurianuales. En concordancia, la OCDE señala sobre la gobernanza presupuestaria que “se refiere a los procesos, leyes, estructuras e instituciones vigentes para garantizar que el sistema presupuestario cumpla sus objetivos de manera eficaz, sostenible y duradera” (OECD, 2015).

En cuanto a las prioridades, éstas deben ser establecidas sobre la base de un plan estratégico mínimamente a mediano plazo, como lo indica la OCDE en su segundo principio de gobernanza presupuestaria.

“Principio 2. Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas del gobierno a mediano plazo, a través de:

- a) desarrollar una dimensión más sólida a mediano plazo en el proceso presupuestario, más allá del tradicional ciclo anual;*
- b) organizar y estructurar las asignaciones presupuestarias de manera que se correspondan fácilmente con las necesidades nacionales objetivos.”* (OECD, 2015).

La ausencia de planificación impide que las entidades públicas optimicen el vínculo entre recursos y resultados, trayendo como consecuencia que dichos planes a largo plazo pueden afectar negativamente la relación calidad- precio del servicio público. Para ello se debe de tomar en consideración lo siguiente:

Tener prioridades estratégicas claras que se alineen con la misión y el propósito de la organización, estas deben ir de la mano con el desarrollo de planes financieros. Si la estrategia y las finanzas no están alineadas, los presupuestos anuales pueden ser inconsistentes con la dirección estratégica de la organización y no respaldar la entrega de los resultados estratégicos de la organización, debido a la falta de financiamiento o recursos. En cambio, sí se planificara a largo plazo (y alinea la estrategia con la planificación), las finanzas pueden gestionar las compensaciones entre los impactos a corto y largo plazo de los acontecimientos que surjan. (National Audit Office, 2023, pág. 6).

Existe un hecho imperativo en los que la mayoría de los países en vías de desarrollo preparan un plan de desarrollo de mediano plazo, estableciendo las prioridades estratégicas y los objetivos por un período de tres a cinco años. Las realizan independiente del proceso presupuestario de forma anual y, a menudo, en realidad resultan ser financieramente insostenibles con la lista de programas y actividades que no se puede lograr, centrándose el presupuesto más en los "insumos" que en los productos. En consecuencia:

El Marco del Gasto a Mediano Plazo (METEF) debe encontrarse diseñado específicamente para vincular con la planificación, que tiene una perspectiva de mediano plazo, con el presupuesto anual y, en consecuencia, vincular más

sistemáticamente los gastos presupuestarios con los resultados socialmente deseados. (Campos & Walker, 2002, pág. 1).

El Decreto Legislativo N° 1436 (Presidencia de la República del Perú, 2018) se promulgó teniendo por finalidad establecer una norma básica sobre la administración financiera del sector público para una gestión integrada y eficiente, que se vincule de forma extra sistémica a los planes y/o políticas nacionales, sectoriales e institucionales de corto, mediano y largo plazo (Artículo 17°).

Ello coincide con la Figura 1, en los términos siguientes:

“El proceso presupuestario se puede convertir en una herramienta para resolver en forma simultánea problemas de disciplina y solvencia fiscal, la asignación de recursos en el mediano plazo a las prioridades estratégicas de los gobiernos y para promover la eficiencia y eficacia de los servicios públicos. Para esto debe mantenerse el equilibrio en avanzar sobre los tres niveles, macro, mezo [sic] y micro. Cada nivel tiene también asociado un producto.” (Tavares & Barretta, 2006, pág. 17).

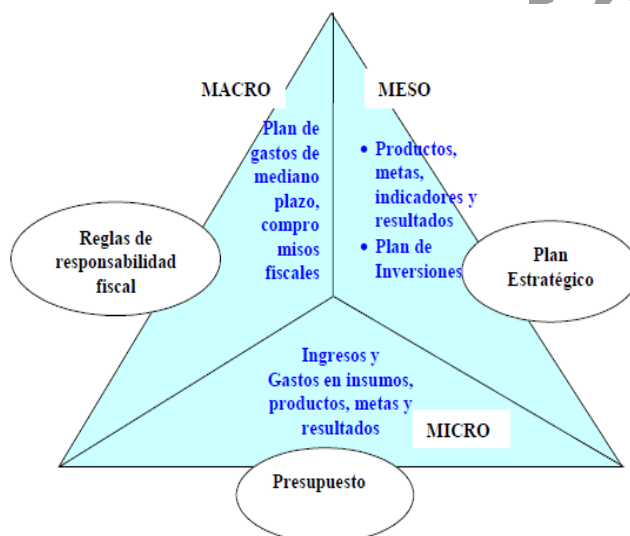


Figura 1. Niveles del proceso presupuestario y productos

Nota. Recuperado de “Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias”, de Tavares y Barretta (2006), p. 18, BID.

La planificación estratégica gubernamental o del Estado viene a ser un instrumento muy importante que traza el rumbo de un país. Esta estrategia, desde el momento que plantea una visión clara del futuro, debe contener un conjunto de objetivos priorizados y jerarquizados, sustentados en un análisis riguroso de factores políticos, económicos y sociales del entorno.

“La planificación gubernamental moderna debe ser entendida como el paso esencial e inicial de la gestión para resultados” (Egaña & Márquez, 2020, pág. 188), que permite mostrar logros, al prever los recursos necesarios para dar sostenibilidad a las políticas públicas, al haber identificado escenarios posibles para reaccionar ante contingencias.

La articulación entre la planificación estratégica gubernamental y el presupuesto público es un dilema que resuelven las ciencias económicas, porque se trata de asignar recursos escasos para cubrir las diversas necesidades de una sociedad, llegando a considerar que el presupuesto público es el reflejo financiero de un plan (Egaña & Márquez, 2020) .

“La vinculación de la planificación con el presupuesto se refiere al grado de integración que existe entre la definición de metas expresadas en los diferentes instrumentos (planes nacionales, sectoriales, territoriales) que tiene cada país con su expresión financiera establecida en el presupuesto” (Cepal, 2018 citada por Engaña & Márquez, 2020, p. 191).

Para estos fines es importante el trabajo armónico y continuo entre las entidades rectoras gubernamentales de planificación estratégica (Ceplan) y de presupuesto (MEF).

“No existe un modelo óptimo para lograr esta vinculación, siendo requisitos y prácticas comunes en los países de América Latina para este fin: el desarrollo de presupuestos por programas, que permita costear en torno a un resultado esperado u objetivo; el desarrollo de presupuestos plurianuales, que le permita al presupuesto tener un horizonte de un plazo similar al plan; y el desarrollo de un sistema de seguimiento y evaluación asociado a los presupuestos por resultados, que permita monitorear mediante indicadores el logro de los objetivos y metas establecidas en los planes, en forma asociada al uso de los recursos” (Cepal, 2018 citada por Engaña & Márquez, 2020, p. 192).

La optimización del resultado de gestión se está dando también en la gestión pública de Haití, a través de una adecuada articulación entre el presupuesto y el planeamiento estratégico.

“El presupuesto es también una poderosa herramienta de planificación, que refleja las prioridades estratégicas del gobierno. En este sentido, la elaboración de presupuestos plurianuales eficaces desempeña un papel importante. En Haití, las reformas legislativas han llevado a avances significativos en esta área, aunque aún es necesario consolidar los fundamentos de las finanzas públicas. La presupuestación por resultados es otra forma de garantizar que el presupuesto esté alineado con las prioridades estratégicas del país. Permite a los gobiernos comprobar periódicamente que se han alcanzado los objetivos estratégicos para los que se han asignado recursos presupuestarios. Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer antes de que las finanzas públicas se gestionen de esta manera en Haití. Es necesario establecer firmemente un presupuesto plurianual y sentar las bases para un presupuesto por programas. La presupuestación por resultados sólo puede considerarse una vez que se hayan dado estos pasos” (OCDE, 2021).

En Colombia, conforme se puede observar en la Figura 2, se realiza el proceso de articulación entre el presupuesto y la inversión pública con el planeamiento estratégico mediante el Ciclo de Política de Inversión Pública:

“La política de inversión pública contempla que como parte del PND¹ que se elabora al inicio de cada periodo presidencial, se debe de incluir un plan plurianual de inversiones. El Plan Plurianual de Inversiones 2018-2022, enmarca

¹ Plan Nacional de Desarrollo.

los proyectos de inversión prioritarios para el alcance de los “Pactos” (ejes estratégicos del PND). Dentro del plan se incorporan proyectos que ya están estructurados o incluso en etapa de ejecución, así como también proyectos indicativos y otros de alcance regional, que fueron identificados por los participantes en las mesas de trabajo realizadas diversas regiones del país, donde participa la ciudadanía y autoridades territoriales. En estas mesas, los diversos actores tienen la oportunidad de contribuir a la identificación de acciones y proyectos prioritarios en sus territorios.

Con base en las proyecciones generales del Marco Fiscal de Mediano Plazo y recursos disponibles, el Ministerio de Hacienda determina anualmente los techos presupuestarios para inversión pública con recursos del PGN y bianualmente los recursos de inversión pública para los gobiernos territoriales provenientes del Presupuesto de Regalías. A partir de estos techos presupuestarios, las entidades públicas seleccionan sus proyectos registrados en el Banco de Proyectos y dictaminados como viables por el DNP², quien verifica la alineación y contribución de los proyectos seleccionados con los objetivos de la planeación nacional. Con este listado de proyectos las entidades públicas elaboran su Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). La principal función del POAI es ser el vínculo entre el PND y el sistema presupuestario. Posteriormente los POAI son enviados al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) para su discusión y aprobación. Una vez a que el POAI es probado por el CONPES, es incluido en el Proyecto de Ley de Presupuesto para su análisis y aprobación por parte del Congreso de la República.

Durante la etapa de ejecución del presupuesto, las entidades públicas reportan el avance físico y financiero de su cartera de proyectos a través del Sistema de Información Financiera y del SUIFP. El SUIFP es el sistema Unificado de inversión y finanzas públicas, que integra los procesos asociados a cada una de las fases del ciclo de la inversión pública, acompañando los proyectos de inversión desde su formulación hasta la entrega de los productos, articulándolos con los programas de gobierno y las políticas públicas. Por su parte, el SUIFP-PP (Programación Presupuestal), se centra en la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) a cada proyecto, mediante la aplicación de criterios y trámites establecidos por la Ley. Busca la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversión (POAI).

Mientras que el SUIFP-EP (Ejecución Presupuestal) se constituye como el instrumento centrado en la elaboración y aprobación de solicitudes de trámites presupuestales relacionados con los proyectos de inversión pública, garantizando la integración de los flujos de información de la formulación de los proyectos, el proceso de programación presupuestal y el seguimiento del avance físico financiero de proyectos. Cabe destacar que el SPI (Seguimiento a proyectos

² Departamento Nacional de Planeación.

de inversión) es una herramienta que facilita la recolección y análisis continuo de información para identificar y valorar los posibles problemas y logros frente a los mismos y constituye la base para la adopción de medidas correctoras, con el fin de mejorar el diseño, aplicación y calidad de los resultados obtenidos. De igual forma, sirve para tomar decisiones durante la implementación de una política, programa o proyecto, con base en una comparación entre los resultados esperados y el estado de avance de los mismos en materia de ejecución financiera, física y de gestión de los recursos. Así mismo, es una ventana directa para ver los logros y analizar la gestión de las entidades del Estado en materia de inversión pública.

A partir de esta información, el Ministerio de Hacienda elabora los informes de ejecución de presupuesto, y por su parte el DNP elabora el Balance de Resultados del PND, mismo que es enviado al CONPES y publicado en su sitio web para consulta pública. Este balance incluye la evaluación de los proyectos de inversión pública ejecutados durante el año en relación a su contribución al PND, para tal fin se utiliza la herramienta de Evaluación del Presupuesto de Inversión Colombiano (EPICO). EPICO es una herramienta que busca brindar insumos técnicos para la priorización de inversiones por parte de las entidades que perciben recursos de inversión del Presupuesto General de la Nación (PGN), con el objetivo de hacer un gasto más eficiente. Está compuesto por dos componentes: prioridad y desempeño. El componente de prioridad busca determinar qué tan prioritarios son los proyectos de inversión en términos de las variables cualitativas relacionadas al cumplimiento de las grandes políticas de desarrollo del país a nivel nacional como sectorial, así como el cumplimiento de las políticas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. Por otra parte, el componente de Desempeño busca determinar el cumplimiento de las metas del proyecto (en términos físicos y financieros) así como la adopción de buenas prácticas presupuestales.” (Naciones Unidas, 2022).

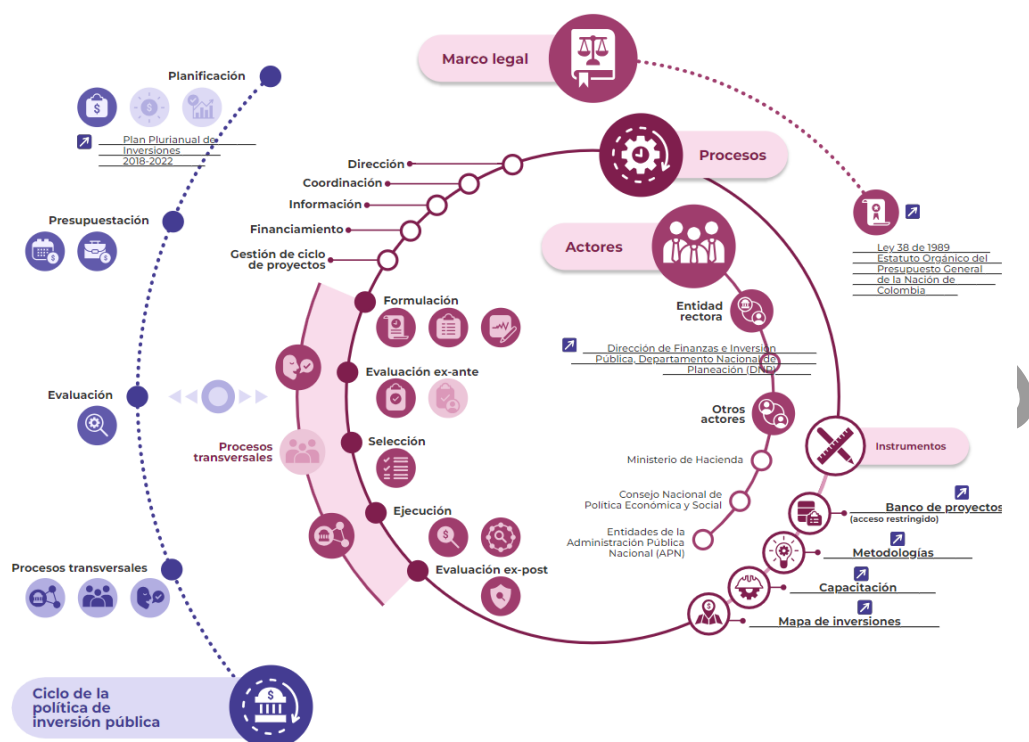


Figura 2. Sistema de Inversión Pública en Colombia

Nota. Recuperado del “Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe”.

El mismo análisis se realiza para el caso de Malasia, sobre los programas presupuestales en la política nacional. El marco de resultados del Presupuesto Basado en Resultados (OBB por sus siglas en inglés) fue fundamental para permitir que el gobierno reorientara la preparación del presupuesto en torno al logro de resultados de políticas nacionales. Se realizaron esfuerzos sustanciales en el diseño del marco lógico del OBB para que los programas y actividades pudieran reflejar mejor su contribución a las estrategias de alto nivel y los resultados intersectoriales. En el noveno Plan de Malasia, que precedió a la introducción de la OBB, no se entendía bien la correspondencia de los programas y actividades con los planes nacionales y ministeriales (World Bank, 2018).

Para fortalecer los vínculos entre políticas, planificación y presupuestación, el Ministerio de Hacienda en Malasia determinó que el presupuesto anual también debería centrarse en los resultados (World Bank, 2018).

De las experiencias analizadas, y tal como señala Shack (2008), la articulación plan presupuesto además de ser el resultado de un proceso técnico, tiene un componente político importante que se requiere para su implementación, siendo necesario que los niveles jerárquicos entiendan la importancia de esta vinculación.

Uno de los factores que posibilita articular la planificación y el presupuesto es la importancia política que le pueda dar el Gobierno al tema. El Poder Legislativo cumple un rol de introducir elementos de convergencia en las leyes que emiten.

La articulación entre el presupuesto y la planificación es producto de un proceso complejo de interacción entre la política y el tecnicismo. Ejemplo negativo de esto fue la situación de

inestabilidad política y económica del país en la década de los 80 y 90, por la presencia del terrorismo, narcotráfico e hiperinflación, las medidas técnicas tomadas por los gobiernos de turno de aquel entonces, en materia económica no lograron controlar la presencia hiperinflacionaria, debilitando la visión del propio Estado.

Es por ello, que se puede sostener que la articulación de la Planificación Estratégica con el Presupuesto se hace efectiva en la medida de que la voluntad política traducida en las asignaciones financieras, a través del presupuesto, correspondan a las demandas y necesidades planteadas por la ciudadanía.

Por ende, es de suma importancia, que los planes de gobierno orienten estratégicamente sus acciones y que este proceso de planificación se articule con el proceso presupuestario.

El instrumento de gestión para alcanzar resultados óptimos en la administración pública será la articulación entre planificación y el presupuesto, promoviendo de esta forma la conducción estratégica de una entidad pública, alineando sus prioridades nacionales con la asignación de los recursos públicos y su política de gobierno.

“Para vincular el presupuesto con la planificación, es particularmente relevante una técnica de presupuestación denominada presupuesto por programas. A través de ella, en la clasificación programática del presupuesto se asignan los recursos físicos-financieros necesarios para producir bienes y prestar servicios. (...)

La estructura lógica del presupuesto concibe a la presupuestación como un proceso donde intervienen recursos monetarios, físicos y actividades que dan origen a la producción de bienes y servicios. (...) La secuencia lógica de elementos se articula desde los insumos y procesos.

En este ámbito se entiende como insumos a los materiales (maquinarias, equipos, y bienes de consumo), servicios y recursos humanos necesarios para la producción. Por su parte, el proceso representa la forma en que los insumos se combinan para producir bienes y servicios. Por lo general, los procesos comprenden un conjunto de actividades que deben realizarse para obtener los productos” (Bonari, Gasparín, Diéguez, & Sánchez, 2015, pág. 4).

El elemento vinculante entre el presupuesto y la planificación, en el mediano y largo plazo, resulta ser el presupuesto multianual, que se encuentra articulado con la planificación estratégica mediante la visión, las metas, objetivos estratégicos y las líneas de acción, asignando los recursos públicos previstos y priorizados para su ejecución, obteniendo de esta manera los resultados e impactos esperados.

Si no existiera esta vinculación entre planificación y presupuesto se presentaría un desequilibrio en la política fiscal del Estado, generando resultado sin criterios de eficacia y eficiencia.

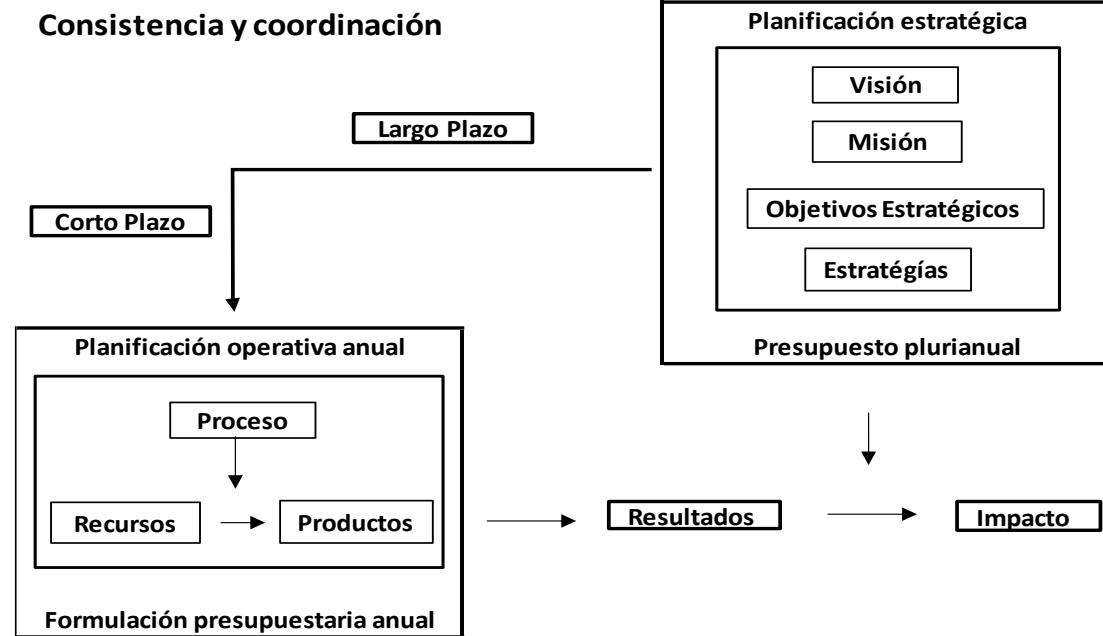


Figura 3. Vinculación entre presupuesto y planificación

Nota. Recuperado de “La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados”, de Bonari y otros (2015), p. 5, recuperado del CIPPEC, sobre la base de Pollitt y Bouckaert (2004).

En la siguiente Figura 4 se muestran los niveles de planificar, donde la planificación estratégica es de mediano y largo plazo, mientras que la operativa es de corto plazo, siendo este el nivel que contiene el detalle de las acciones para implementar la planificación estratégica.

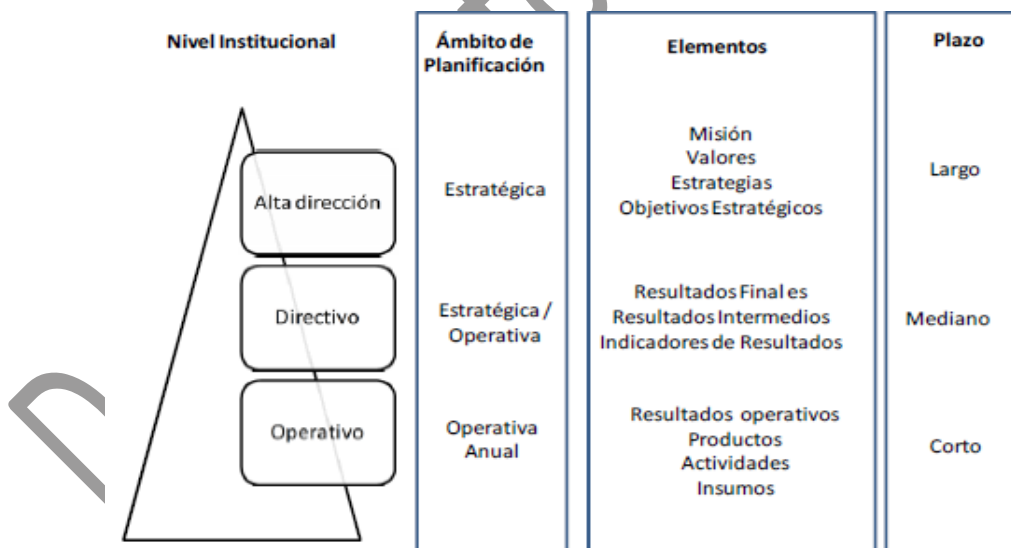


Figura 4. Planificación estratégica y operativa anual

Nota. Recuperado de “La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados”, de Bonari y otros (2015), p. 4, recuperado del CIPPEC, sobre la base de Anthony (1998) y Armijo (2011).

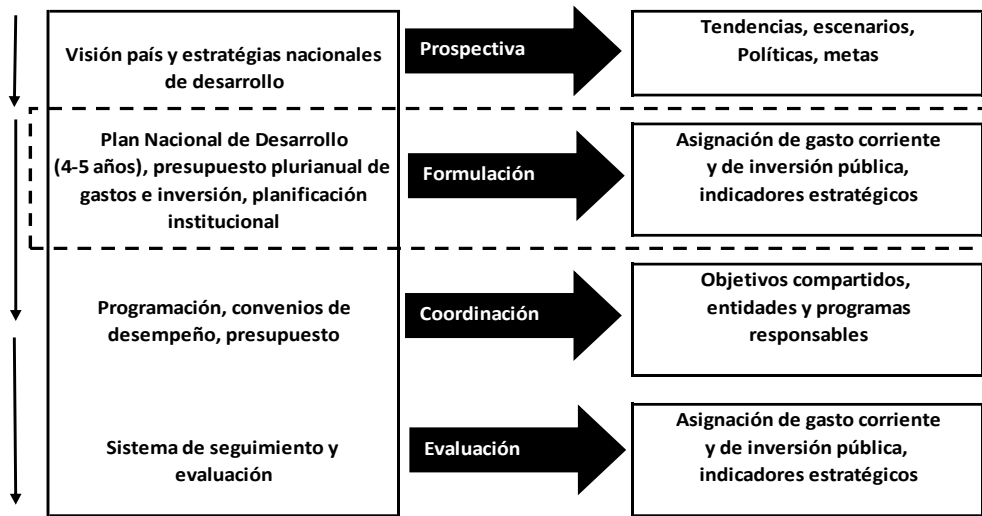


Figura 5. Funciones e instrumentos de la planificación para el desarrollo

Nota. Recuperado de “La articulación de la Planificación con el Presupuesto. Análisis del marco conceptual y de algunas experiencias en América Latina”, de Palchisaca, M. (2015), p. 23, IAEN, recuperado de “Panorama de la gestión pública en América Latina y El Caribe” de la Cepal (2014).

En la anterior Figura 5 se puede identificar que el nivel de la zona punteada es precisamente el nivel donde se produce la vinculación de la planificación con el presupuesto (Palchisaca, 2015).

A su vez, en la Figura 5 se describe los cinco elementos esenciales para implementar la herramienta de articulación entre presupuesto y planificación, las cuales viene a ser las siguientes: a) ventana de oportunidad, b) diseño instrumental, c) estructura organizacional, d) marco de institucionalidad, y e) sistemas de información y gestión (Bonari, Gasparín, Diéguez, & Sánchez, 2015).

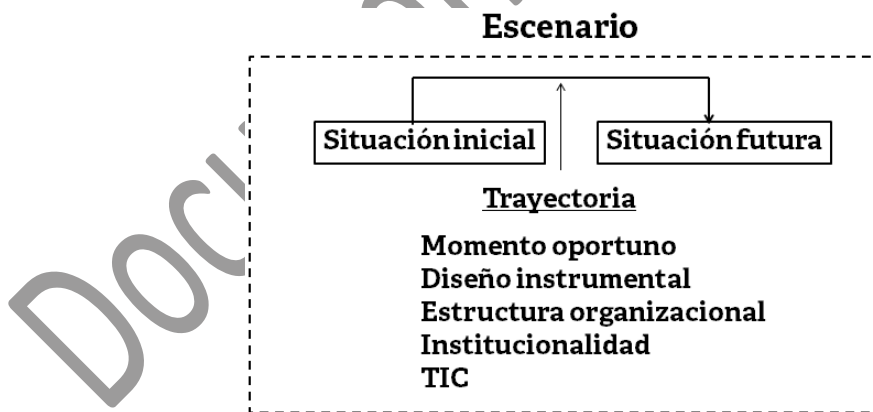


Figura 6. Elementos para la implementación

Nota. Recuperado de “La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados”, de Bonari y otros (2015), p. 6, recuperado del CIPPEC, sobre la base de Pollitt y Bouckaert (2004).

La articulación entre el sistema de planeamiento estratégico y el presupuesto público tiene un objetivo en común que resultan ser los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) del país, conforme lo indica la OCDE.

“La PCM debe poder coordinar de manera cercana y constante con el MEF para asegurar que el PEDN esté claramente vinculado al Presupuesto y al marco fiscal multianual. Debe poder coordinar con los ministerios de línea a nivel de gobierno

central y con los gobiernos regionales y locales para el desarrollo e implementación del PEDN, así como en todas las líneas de la Agenda de Modernización, incluyendo la descentralización y la medición de desempeño, de tal forma que los marcos de planificación tales como el PEDN y el SINAPLAN se beneficien realmente de los aportes de todos los actores públicos y privados clave y que la historia de desempeño del gobierno pueda ser desarrollada y comunicada de la manera más integrada.

(...)

La Planificación Estratégica Nacional tiene que conducir el proceso presupuestario, como en el caso de los países de la OCDE, y no al revés: el presupuesto por resultados del Perú debería estar enmarcado por los objetivos estratégicos en la estrategia multianual a nivel de todo el gobierno y el marco de presupuesto por resultados debería medir el desempeño contra los resultados definidos en el PEDN.

Los objetivos estratégicos tienen que definirse en el contexto del marco fiscal, de tal forma que el gobierno y los ciudadanos comprendan lo que se puede implementar dentro de cualquier plazo dado.” (OCDE, 2016, pág. 108).

A fin de que se cuente en la gestión pública con óptimos resultados, es necesario se refuerce la relación entre el Ceplan y la Dirección General de Presupuesto Nacional para alinear mejor el PEDN con el presupuesto multianual, usando un marco temporal común. Para ello, se debe establecer una Comisión que armonice el marco de mediano plazo, para aumentar el cumplimiento de los objetivos, su monitoreo y difusión.

A pesar de la última ronda de actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional PEDN, aún hay necesidad de planes sectoriales y estratégicos que necesitan mejorar la definición de metas, indicadores orientados a resultados y técnicas de monitoreo y evaluación.

Nelson Shack (2014) señala que, para consolidar el proceso de integración entre el planeamiento y el presupuesto, también debe de enfocarse en la gestión de inversión pública, mejorando los procesos de programación estatal, la cual constituye en una oportunidad para avanzar hacia la estructuración de un marco general de planificación y presupuesto integrado. No solo se priorizan las inversiones sino los problemas que es preciso resolver; de esta forma las inversiones se vinculan a la solución de los problemas priorizados, alineados y ordenados según criterios lógicos, así como en los siguientes niveles: ejecución, estudios, pre-inversión, pobreza de los beneficiarios, costo de operación y mantenimiento, entre otros.

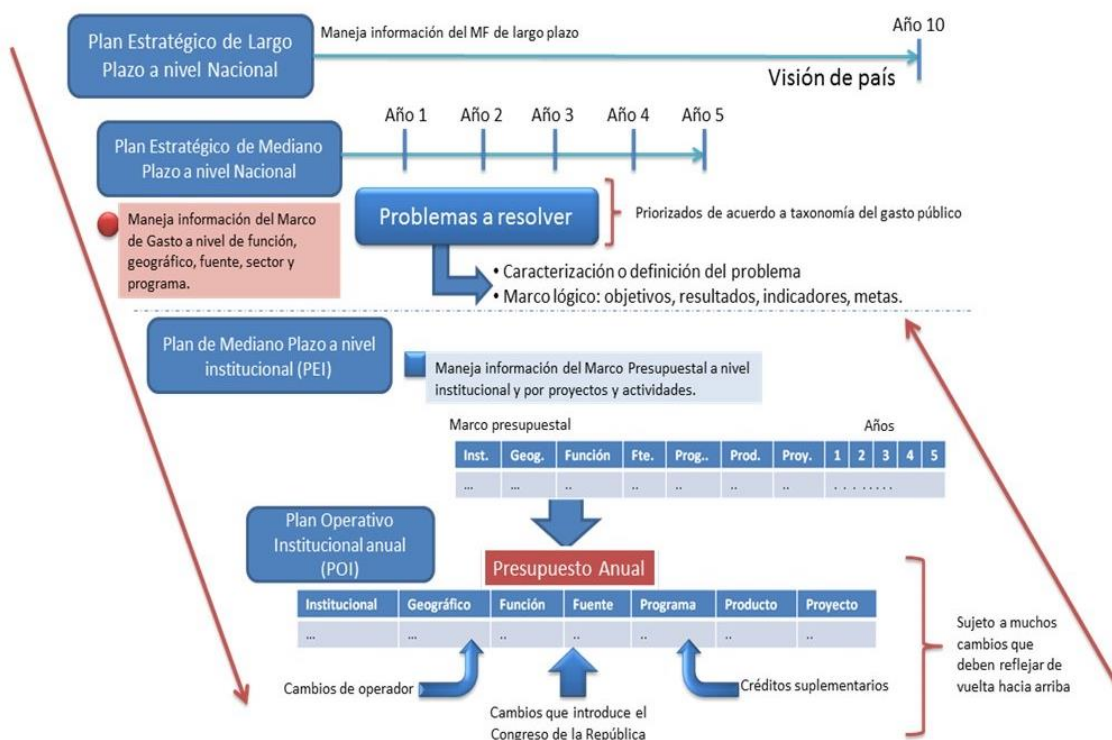


Figura 7. Secuencia de interacción entre los instrumentos de programación

Nota. Recuperado de “La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región”, de Shack, N. (2014), p. 155, Cepal, recuperado de “Elaboración del marco conceptual para el diseño del proceso integrado de la programación de la inversión pública en el Perú” de Shack, N. (2011).

La articulación entre presupuesto y El Plan Nacional de Desarrollo (PND) se realiza a través del Plan Nacional de Inversiones, que especifica el gasto total de inversión. El Plan Nacional de Inversiones considera que la inversión es la herramienta básica para poner en marcha el PND. Por este motivo se separa el presupuesto corriente del presupuesto de inversión (Damián Bonari, 2014).

En el PND se fijan los objetivos, estrategias y metas de inversión, mientras que el Plan Financiero establece los recursos que las entidades públicas nacionales tendrán disponibles, las medidas y acciones requeridas para hacerlos efectivos, y la utilización que se hará de ellos, determinando el nivel de gastos del sector público (Damián Bonari, 2014).

Es importante recordar que un adecuado plan estratégico permite prever las contingencias y materializar los objetivos definidos.

La planificación separada del capital conlleva el peligro de una inversión excesiva, porque a menudo se considera que el capital es el inherentemente más virtuoso, o al menos más gratificante políticamente, especialmente si puede aprobarse por separado del gasto corriente asociado. Una consecuencia puede ser que los proyectos de capital queden sólo parcialmente terminados o no se utilicen una vez finalizados debido a una falta de financiación que una buena planificación podría haber previsto (Spackman, 2002).

La planificación separada también duplica el trabajo y utiliza recursos administrativos escasos, porque contribuye a problemas de comunicación y tensiones políticas entre ministerios o

ministros y desalienta la planificación prospectiva integrada dentro de las unidades de gasto (Spackman, 2002).

Marco normativo nacional

La Constitución Política del Perú es un instrumento político y jurídico que, a través del Estado, pretende cubrir las necesidades mínimas de sus ciudadanos.

Esta carta magna faculta al Estado dos roles económicos muy importantes; el primero, es darle atribuciones para que oriente su proceso de desarrollo económico y social, a través de estrategias de desarrollo y un adecuado planeamiento estratégico, que no solamente van a definir y priorizar las necesidades que deben ser satisfechas sino también el modelo de gestión pública. El segundo es darle facilidades para que provea de ingresos para financiar sus gastos planificados.

Los dos roles antes mencionados se han materializado a través de las normatividades proveídas por el Estado que obligan su formulación, ejecución y evaluación, en materia de planeamiento y presupuesto público.

En la sentencia del Tribunal Constitucional, numeral 38 del expediente 001-2013-CC/TC, señala que los planes de desarrollo tienen carácter vinculante con los distintos niveles de gobierno.

Lo que ocurre hoy en día, en estos menesteres de priorizar las necesidades urgentes por atender, es que se presenta la mayor probabilidad de éxito de una gestión pública cuando existe un apoyo político explícito, permitiendo de esta manera abrir una ventana de oportunidad al momento de formular y aprobar la Ley de Presupuesto General del año fiscal correspondiente. Es importante señalar que la nueva gestión pública se fundamente en:

“a) La formulación estratégica de políticas de desarrollo y gestión; b) La gradual eliminación del modelo burocrático hacia una gestión para resultado; c) La creación del valor público; d) El desarrollo de las instituciones y dimensionamiento adecuado del Estado y e) El mejoramiento de las conquistas macroeconómicas y la equidad social” (Tello, Bastidas, & Pisconte, 2009, pág. 19).

Asimismo, señala que “El Estado es creado para ordenar y servir a la sociedad a través de un orden jurídico imperante” (Tello, Bastidas, & Pisconte, 2009), conforme se puede mostrar en la siguiente figura:



Figura 8. Orden jurídico del Estado

Nota. Recuperado de “Gestión pública”, de Tello, Bastidas y Pisconte (2009).

La importancia del planeamiento es puesta de manifiesto en la Quinta Política de Estado del Acuerdo Nacional, suscrito el 22 de julio de 2002, la cual declara que se comprometen 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”* (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional). Se puede observar que se encuentra alineado al Capítulo Económico de la actual Constitución Política del Perú de 1993 y a la formulación de los planes de desarrollo como una responsabilidad del Estado.

El planeamiento estratégico es una de las herramientas modernas de gestión que tiene como objetivo principal brindar a la gerencia la perspectiva de largo plazo de la gestión priorizando el destino de los recursos mediante la formulación de planes de corto, mediano y largo plazo, sin descuidar la importancia de la ejecución estratégica de los mismos.

Según el Decreto Supremo N° 103-2023-PCM, el planeamiento estratégico actual se sustenta en la Visión del Perú al 2050 y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional que inspiran al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, implementado a través de las políticas y planes del Sinaplan.

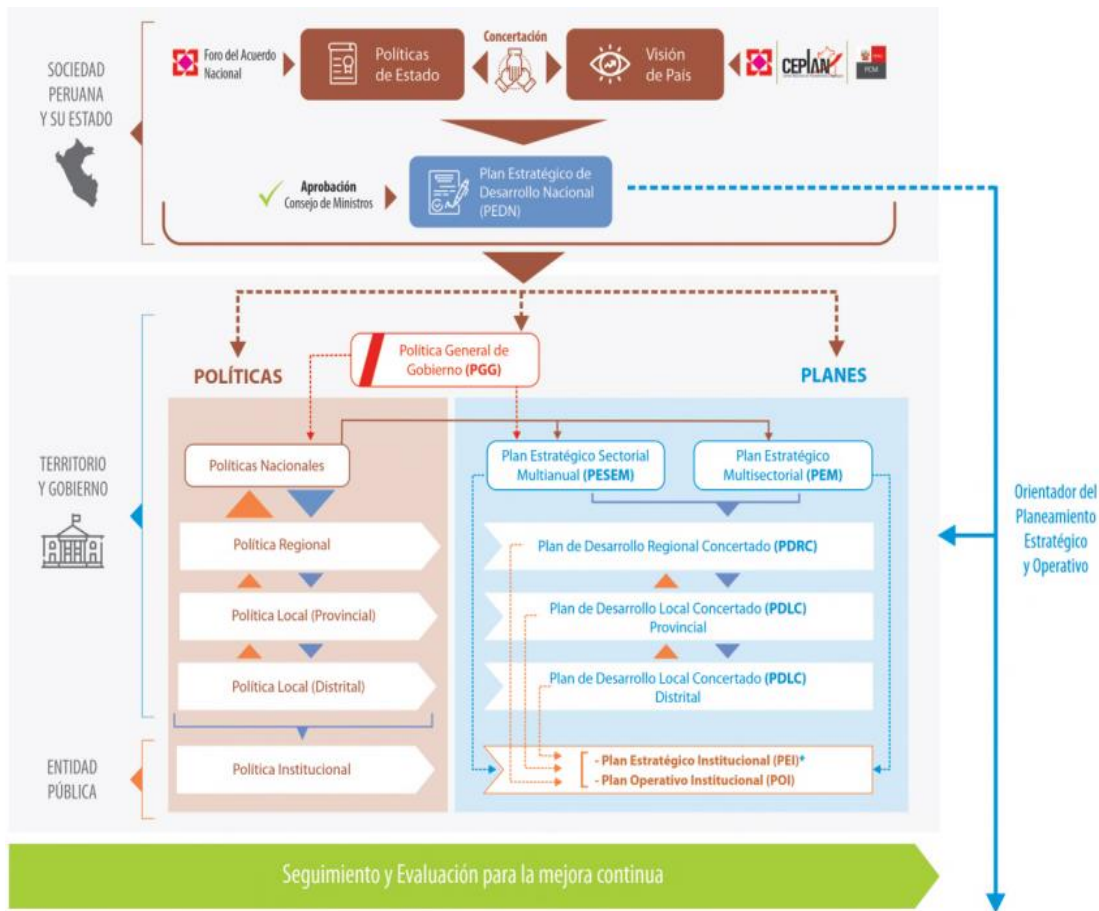


Figura 9. Articulación de políticas y planes en el Sinaplan

Nota. El PEI del Congreso de la República, del Poder Judicial y de los organismos constitucionales autónomos se articula a los objetivos nacionales del PEDN. Recuperado de la “Directiva para la Formulación y Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”, del Ceplan (2021).

Tabla 1. Alineamiento de los principales instrumentos que orientan el Sinaplan

Políticas de Estado (35) [4 Objetivos] Acuerdo Nacional	Visión del Perú al 2050 [5 Ejes] Acuerdo Nacional	Agenda 2030 [17 Objetivos de Desarrollo Sostenible]	Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 [4 Objetivos Nacionales]	Ejes de la Política General de Gobierno de 2023-2026 [9 Ejes]
Objetivo I: Democracia y Estado de derecho. Objetivo II: Equidad y justicia social Objetivo III: Competitividad. Objetivo IV: Estado eficiente, transparente y descentralizado.	Eje 1: Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena. Eje 2: Gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático. Eje 3: Desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza. Eje 4: Sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos, y libre del temor y de la violencia. Eje 5: Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás.	ODS 1: Fin de la pobreza ODS 2: Hambre cero ODS 3: Salud y bienestar ODS 4: Educación de calidad ODS 5: Igualdad de género ODS 6: Agua limpia y saneamiento ODS 7: Energía asequible y no contaminante ODS 8: Trabajo decente y económico ODS 9: Industria, innovación e infraestructura ODS 10: Reducción de las desigualdades ODS 11: Ciudades sostenibles ODS 12: Producción y consumo responsables ODS 13: Acción por el clima ODS 14: Vida sub marina ODS 15: Vida de ecosistemas terrestres ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas ODS 17: Alianzas para lograr los objetivos	1) Alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas, sin dejar a nadie atrás; 2) Gestionar el territorio de manera sostenible a fin de prevenir y reducir los riesgos y amenazas que afectan a las personas y sus medios de vida, con el uso intensivo del conocimiento y las comunicaciones, reconocimiento la diversidad geográfica y cultural, en un contexto de cambio climático; 3) Elevar los niveles de competitividad y productividad con empleo decente y en base al aprovechamiento sostenible de los recursos, el capital humano, el uso intensivo de la ciencia y tecnología, y la transformación digital del país; y 4) Garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, en base al diálogo, la concertación nacional y el fortalecimiento de las instituciones.	1. Paz social y gobernabilidad. 2. Concertación y diálogo nacional. 3. Protección social para el desarrollo. 4. Reactivación económica. 5. Impulso al desarrollo de los departamentos. 6. Lucha contra la corrupción, orden público y seguridad, y defensa de la soberanía nacional. 7. Buen año escolar con recuperaciones de los aprendizajes. 8. La salud como derecho humano. 9. Más infraestructura y servicios para una mejor calidad de vida.

Nota. Recuperado de “las 35 políticas de Estado; el Acuerdo Nacional; la Agenda al 2030; y los DS Ns 042 y 103-2023-PCM”.

En la Política 24 del Acuerdo Nacional, se encuentra establecido el compromiso de construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y sus derechos, que permita atender de esta manera sus necesidades; asegurando su participación en los tres niveles de gobierno de las políticas públicas y sociales.

En la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030, aprobada mediante Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, se establece como problema público *“bienes, servicios y regulaciones que no responden a las expectativas y necesidades de las personas y a la creación de valor público”*. En ese sentido, la modernización de la gestión pública resulta ser un proceso de transformación constante con la finalidad de mejorar la gestión pública y generar valor público.

Además, en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2030 se señala como propósito nacional *“contar con bienes, servicios y regulaciones de calidad que logren resultados de política pública, basados en evidencia y que atiendan las necesidades de las personas de manera oportuna y eficiente”*.

Este instrumento de modernización permite que las instituciones públicas realicen una gestión orientada a resultados, es decir al servicio del ciudadano, a través de los objetivos establecidos en los planes gubernamentales.

La parte funcional de las políticas públicas que las integran en la intervención del Estado se realiza a través del planeamiento estratégico con la visión y objetivos, estableciendo las prioridades de acción y reflejándolas en los planes operativos. En tanto, el presupuesto para resultados permite garantizar que los presupuestos sean asignados en función a los productos para atender las necesidades del ciudadano en un marco de equilibrio fiscal.

La gestión por procesos realza la importancia de las “cadenas de valor” en tanto permiten asegurar que los bienes y servicios produzcan resultados. Los recursos esenciales para optimizar la cadena de valor son el personal, la infraestructura, los equipos, las técnicas y métodos, y las finanzas.

La modernización de la gestión pública permite construir una organización y administración científicas como lo diría Peter Drucker en su concepción sobre la “cadena de valor”, la cual concuerda con la suscripción de la Vigésima Cuarta Política de Estado del Acuerdo Nacional, al comprometerse en construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos.

En el sector público, la gestión para resultados es una cultura organizativa y de gestión, que articulada a una estrategia de gestión con sus procesos, productos y servicios contribuyen al logro del resultado esperado, permitiendo de esta forma en los organismos públicos crear “Valor Público”. Asimismo, se convierte en una herramienta que orienta y prioriza para optimizar el desempeño gubernamental.

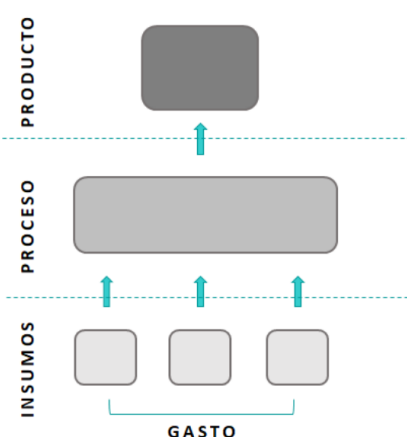


Figura 10. Elementos del proceso presupuestario por programas

Nota. Recuperado de “La vinculación entre la planificación y el presupuesto en el marco de la gestión para resultado: El caso Argentina 2018”, de Terza, B. (2019), p. 6, Universidad de Buenos Aires; sobre la base de Pollitt y Bouckaert, citado en CIPPEC, (2015).

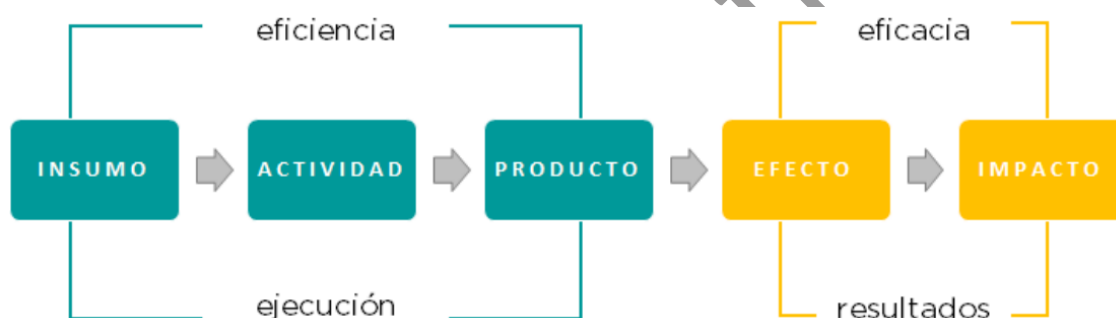


Figura 11. Cadena de valor público

Nota. Recuperado de “La vinculación entre la planificación y el presupuesto en el marco de la gestión para resultado: El caso Argentina 2018”, de Terza, B. (2019), p. 7, Universidad de Buenos Aires; sobre la base de Berretta, N. y Kaufmann, J. (2016). La planificación orientada a resultados. BID.

La articulación del plan estratégico y el presupuesto público se desarrolla mediante diferentes pasos e interacciones que permiten la armonización entre las prioridades de gestión pública y las asignaciones presupuestarias con una correcta planificación.

El presupuesto para resultados es un componente de la Gestión para Resultados que consiste en un conjunto de actividades y herramientas que permite apoyar las decisiones presupuestarias en información que sistemáticamente incorpora sobre los resultados del ejercicio, motivando a las instituciones públicas a lograrlo, con el objeto de mejorar la calidad del gasto público.

El presupuesto para resultados es una técnica complementaria a los programas presupuestales que pone énfasis en el desarrollo metodológico de indicadores de producto, resultado e impacto, determinando las relaciones causales entre los resultados, la cantidad y calidad de los bienes y servicios a producirse por parte de las instituciones públicas, en concordancia con lo señalado en la Directiva N° 0005-2020-EF/50.01., Directiva para el diseño de los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados.

Los sistemas administrativos en el Perú y la gestión para resultados

Conforme al principio de competencia del Poder Ejecutivo (Artículo VI, Ley N° 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo), se crearon once Sistemas Administrativos de la Administración Pública, siendo el Poder Ejecutivo quien tiene rectoría de estos sistemas, a excepción del Sistema Nacional de Control. “Estos sistemas tienen el propósito de regular la utilización de los recursos en las entidades de la administración pública, promoviendo la eficacia y eficiencia” (Galloso & Ospino, 2020, pág. 83). Cabe resaltar la relevancia del Sistema Administrativo de Planeamiento Estratégico y del Sistema Administrativo de Presupuesto Público, los cuales constituyen la base que orienta la gestión pública para resultados.

Una de las reformas claves en la Administración Pública se da con la creación y regulación de la organización y el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan), constituyendo un instrumento de gestión pública estratégica, interrelacionada con la dinámica presupuestal y la ejecución de los gastos de inversión, que asegura el cumplimiento eficaz de los objetivos de las entidades de la Administración Pública. El Ceplan describe la cadena de resultados de la siguiente forma:

“Es un modelo teórico que permite describir la actuación de las entidades públicas en el proceso de la producción de bienes y servicios para la generación de efectos sociales; es decir, identifica los resultados esperados de una intervención pública con los productos, actividades e insumos (o recursos) que se requieren para alcanzarlos.

Además, la cadena de resultados encuentra su base en la teoría del cambio que trabaja sobre la cadena causal del problema público. Esta relaciona el problema que da origen a intervenciones eficaces que abordan las causas. Dichas intervenciones comprenden insumos, actividades y productos, que buscan obtener resultados (iniciales, intermedios y finales) y finalmente impactos (esperados y no deseados).”
(Ceplan, 2023, pág. 22)

En el Figura 12 se puede observar la cadena de resultados, definiendo cada uno de los eslabones en lo siguiente:

Los insumos: son los factores que intervienen en la producción de los bienes y servicios. Pueden ser físicos, humanos, financieros, entre otros, y participan o son transformados en el proceso de generación de valor.

Las actividades: son el conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al transformar los insumos, dando lugar a un producto determinado.

Los productos: son los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de las actividades. Para el caso estricto de las políticas nacionales, los productos estarán relacionados únicamente a los servicios.

Los resultados iniciales: representan los efectos generados en la población en el corto plazo, como consecuencia del consumo de los productos provistos por el Estado. Las entidades públicas ejercen influencia directa sobre este tipo de resultados, por lo que pueden asociarse a resultados institucionales.

Los resultados intermedios: se definen como los cambios en las condiciones de vida de la población que ocurren, en el mediano plazo, por el consumo de los productos provistos por el Estado. Una entidad pública solo tendrá influencia indirecta sobre este tipo resultados, por tanto, para su consecución se requiere la intervención de varias entidades públicas y otros actores de la sociedad.

Los resultados finales: se definen como los cambios en las condiciones de vida de la población que ocurren, en el largo plazo, por el consumo de los productos provistos por el Estado. Un resultado final tendrá como determinantes principales un conjunto de resultados iniciales e intermedios alcanzados sucesivamente, por lo tanto, su nivel de complejidad es alto.

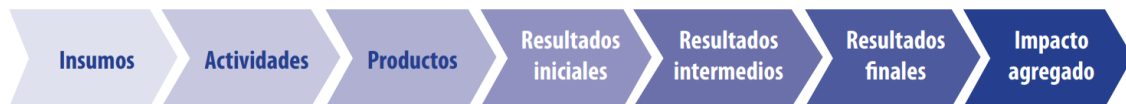


Figura 12. Cadena de resultados en el Sinaplan

Nota. Recuperado de “Guía de Políticas Nacionales” del Ceplan (2023), p. 22, Lima.

A nivel agregado, los resultados finales asociados a un conjunto de intervenciones públicas generan un impacto agregado en el bienestar de la población. Es decir, un impacto agregado es consecuencia de diversos resultados finales generados a partir de un conjunto de bienes y servicios provistos por el Estado.

Bajo esta lógica, las políticas nacionales deben ser concretas, realizables y contribuir, de forma coherente y articulada con los demás instrumentos de gestión, a resultados que impacten en el bienestar de las personas.

Las políticas y planes del Sinaplan se articulan bajo la lógica de la cadena de resultados. De esta manera, cada elemento, es parte de un eslabón de la cadena que se conforma bajo una dinámica de escalonamiento para el logro de resultados en el corto, mediano y largo plazo. A continuación, el siguiente gráfico ilustra la relación de las políticas y planes de acuerdo con la cadena de resultados:

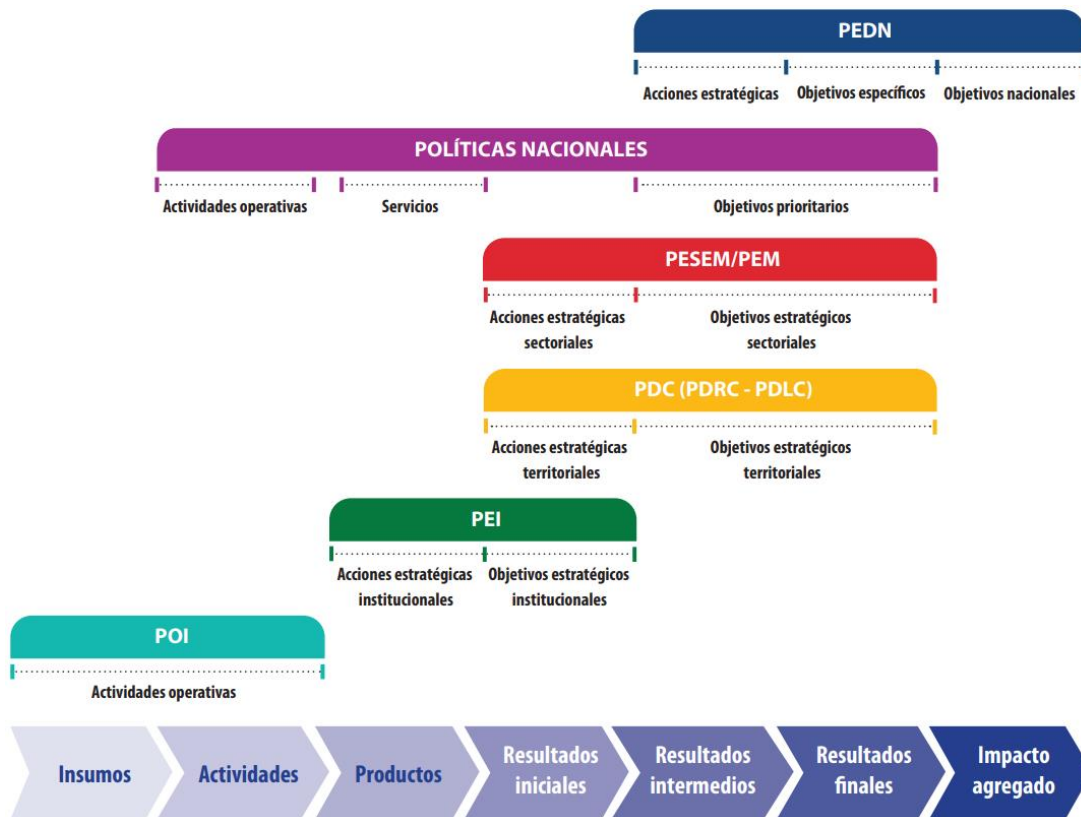


Figura 13. Cadena de resultado y planes estratégicos

Nota. Recuperado de “Guía de Políticas Nacionales” del Ceplan (2023), p. 24, Lima.

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

El presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades. Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos.

El proceso presupuestario comprende las fases de Programación Multianual, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria.



Figura 14. Proceso presupuestario

Nota. Recuperado de “Municipalidad Metropolitana de Lima: Proceso presupuestario”, lámina 8. 2015.

El Programa Presupuestal es una unidad de programación de las acciones de los Pliegos, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr resultados u objetivos estratégicos institucionales y permite operacionalizar la estrategia de Presupuesto por Resultados (PpR) en el Presupuesto del Sector Público. El Producto es el conjunto de bienes y servicios necesarios para el logro de los resultados u objetivos estratégicos institucionales y se definen en el proceso de diseño de los Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR) o del Programa Presupuestal Institucional (PPI), según corresponda.

Conforme al numeral 2. de la Guía para el Planeamiento Institucional del Ceplan (RPCD N° 016-2019-CEPLAN-PCD), las políticas y planes en el Sinaplan se encuentran armonizados con las Políticas de Estado y los objetivos estratégicos del PEDN. Asimismo, en el numeral 4.5 de la Guía en mención señala que los Sistemas Administrativos Transversales (SAT) regulan el uso de los recursos públicos, promoviendo su eficacia y eficiencia, gracias a la articulación de los SAT de Planeamiento Estratégico, de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, de Presupuesto Público, y especialmente de Abastecimiento, que resultan ser dentro de la cadena de valor el insumos para generar los bienes y servicios como condición de cambio en el Objetivo Estratégico del PEI con un impacto agregado al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) al 2050.

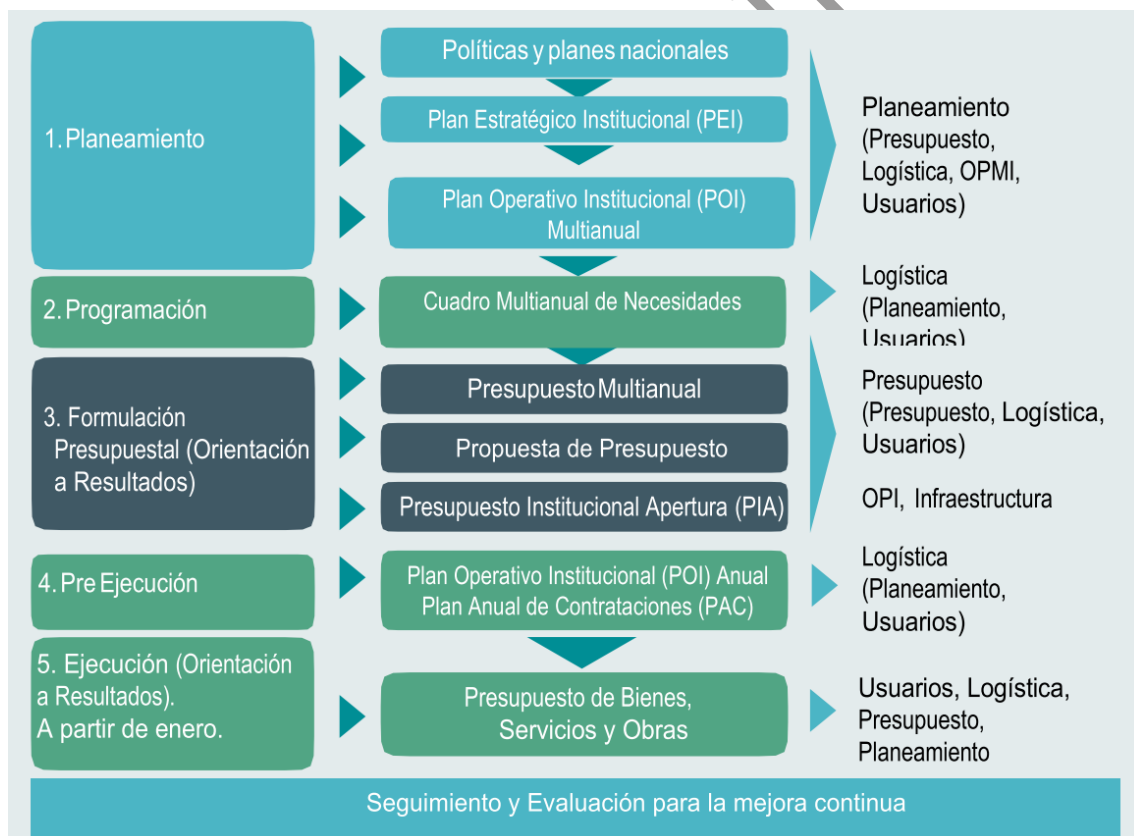


Figura 15. Circuito de articulación de sistemas administrativos transversales

Nota. Recuperado de la "Guía para el Planeamiento Institucional" del Ceplan (2019), p. 27, Lima.

Uno de los desafíos para conseguir la sostenibilidad de la visión de largo plazo es vincular la Planificación Estratégica, es decir los objetivos de largo y mediano plazo, con el presupuesto. En esa línea, se considera la vinculación entre la planificación estratégica y el

presupuesto público como un instrumento de la gestión para resultados (Terza, 2019, pág. 20).

(...) el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Sistema Nacional de Presupuesto Público son dos sistemas importantísimos que se constituyen en pilares fundamentales del modelo de gestión pública orientada a resultados, cuya armonización contribuye a que el logro de los resultados, establecidos en los planes estratégicos, orienten esfuerzos precisos, para el cierre de las brechas de infraestructura y de acceso a servicios priorizados por el Estado (Galloso & Ospino, 2020, pág. 85).

Presentación del modelo

Para una gestión pública efectiva, es necesario definir primero los objetivos y las estrategias de corto, mediano y largo plazo para luego asignarles el presupuesto público requerido para su implementación.

El planeamiento estratégico orienta el gasto público en el marco de la gestión por resultados de manera programática, es decir, los recursos presupuestales asignados a la entidad, vía programa presupuestal generan productos (bienes y servicios) financiados, las cuales se encuentran articuladas con las actividades e inversiones del Plan Operativo Institucional (POI) y las acciones estratégicas del Plan Estratégico Institucional (PEI), acciones que se encuentran sujetas a los objetivos estratégicos institucionales, con la finalidad de obtener los resultados e impactos esperados.

1. Categoría presupuestal

Se puede observar en la siguiente figura los gastos públicos que forman parte de la estructura programática se clasifican tres categorías presupuestales, que vienen a ser las siguientes:

Programas presupuestales (PP)

Constituye un instrumento del Presupuesto por Resultados y es una unidad de programación de las acciones de los Pliegos, las que, integradas y articuladas, se orientan a proveer Productos para lograr resultados u objetivos estratégicos institucionales y se definen en el proceso de diseño de los programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR) o de programa Presupuestal Institucional (PPI), según corresponda.

Acciones centrales (AC)

Comprende aquellas actividades de soporte a la gestión administrativa de la entidad, orientadas a los recursos humanos, materiales y financieros de esta, que contribuyen de manera transversal e indivisible al logro de los resultados de los PP (a los que se encuentre articulada la entidad) y de otras actividades de la entidad que no conforman el PP. Esta categoría podrá incluir proyectos, de acuerdo con su registro en el Sistema Nacional de Presupuesto Público (incluye proyectos de Inversión, Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Reposición y de Rehabilitación - IOARR, proyectos de Inversión que no están enmarcados en el sistema del Invierte.pe) no vinculados a los resultados de un PP.

Asignaciones Presupuestarias que no resultan en Productos (APNOP)

Comprende las actividades para la atención de una finalidad específica de la entidad, que no resulta en la entrega de un Producto a una población determinada. En el marco de la progresividad de la implementación de los PP, esta categoría también podrá incluir proyectos, de acuerdo a su registro en el Sistema Nacional de Presupuesto Público (incluye proyectos de Inversión, Inversiones de Optimización, de Ampliación Marginal, de Reposición y de Rehabilitación – IOARR, proyectos de Inversión que no están enmarcados en el sistema del Invierte.pe) e intervenciones sobre la población que aún no haya sido identificada como parte de un Programa Presupuestal.

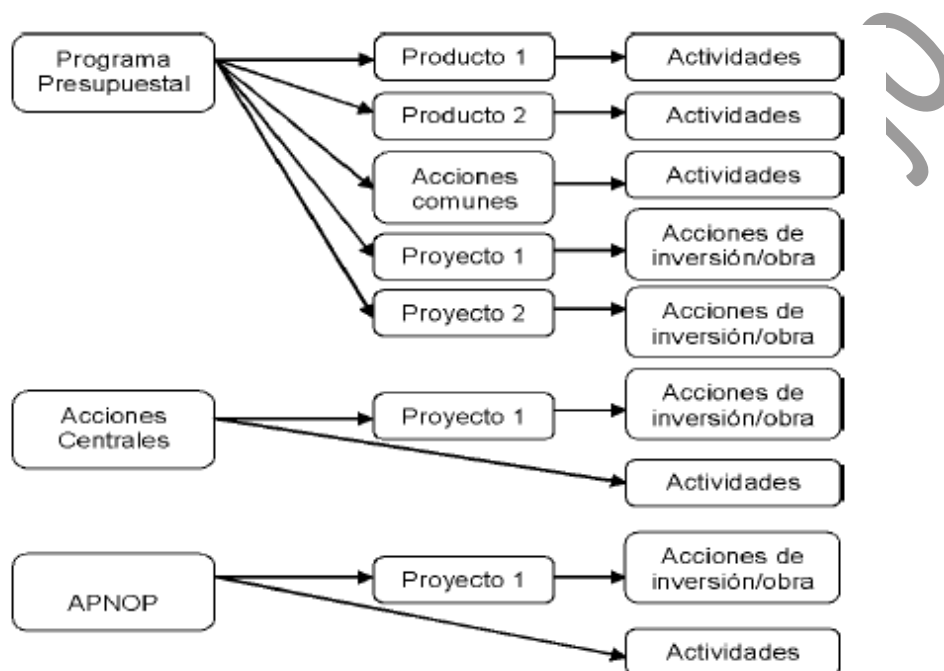


Figura 16. Estructura programática según categorías presupuestales

Nota. Recuperado de “Anexo N° 1”, Directiva-002-2023-EF-50-01 “Programación Multianual Presupuestaria y Formulación”.

2. La Administración Financiera

La Administración Financiera del Sector Público para una gestión eficiente incorpora la programación multianual de los recursos públicos alineada con la política fiscal, el logro de resultados prioritarios y el desempeño institucional, en consistencia con las políticas públicas, a través de los siguientes sistemas:

- El Sistema Nacional de Presupuesto Público.
- El Sistema Nacional de Tesorería.
- El Sistema Nacional de Endeudamiento Público.
- El Sistema Nacional de Contabilidad.
- El Sistema Nacional de Abastecimiento.
- El Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.
- La Gestión Fiscal de los Recursos Humanos.

La Administración Financiera del Sector Público se encuentra vinculada con los planes y/o políticas nacionales, sectoriales e institucionales de corto, mediano y largo plazo, tales como:

- El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional
- La Política General de Gobierno
- Los Planes de Desarrollo Concertado
- Los Planes Sectoriales Multianuales
- El Plan Estratégico Institucional
- El Plan Operativo Institucional
- El Marco Macroeconómico Multianual

Sobre esta base, se propone un modelo de articulación para los Sistemas Administrativos de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público, que considera la interrelación con Inversiones y Abastecimiento, como se muestra en la siguiente figura y se describe a continuación.

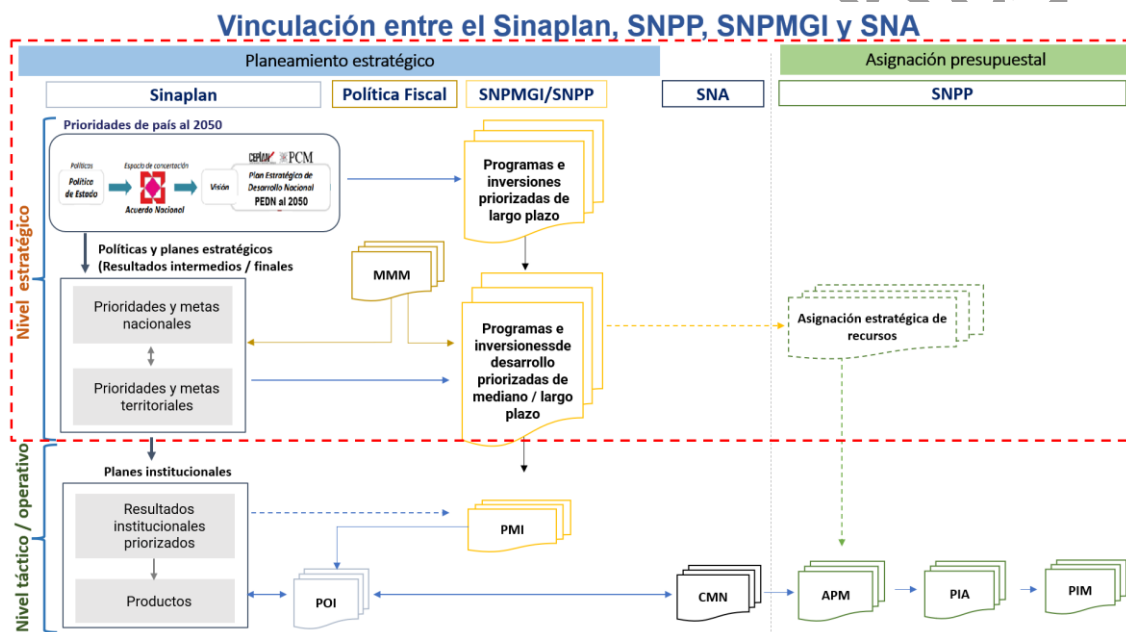


Figura 17. Propuesta de modelo de articulación para los Sistemas Administrativos de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público.

Nota. Elaboración Ceplan, 2023

3. Articulación en el nivel estratégico

Se muestra en la Figura 18, una propuesta de articulación entre las políticas, planes y estrategias del Sinaplan, y los sistemas de inversión pública, presupuesto y abastecimiento, para que, dentro del marco del Sinaplan, se encuentren orientados en el corto, mediano y largo plazo con la finalidad de cumplir con los objetivos diseñados y obtener los resultados esperados, surgiendo el Marco Macroeconómico Multianual como un instrumento orientador y articulador de estos planes y sistemas de gestión pública.

Respecto a la orientación estratégica de largo plazo

La Visión del Perú al 2050 y las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional inspiran al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, el cual se implementa a través de las políticas y planes del Sinaplan.

- Política de Estado: Definen lineamientos generales que orientan el accionar del Estado en el largo plazo para lograr el bienestar de las personas y el desarrollo sostenible del país.
- Visión del Perú al 2050: Representa las aspiraciones de toda la población y describe una situación futura de bienestar al 2050. Orienta la mejora continua de políticas y planes que guían las acciones del Estado, sociedad civil, academia, empresas y organismos cooperantes.
- Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050: Tiene como objetivo orientar la acción del Estado: Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos locales; al mismo tiempo que orienta los esfuerzos del conjunto de la sociedad: gremios, la academia, el empresariado para alcanzar el desarrollo armónico y sostenido del país. Fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 095-2022-PCM y actualizada con el Decreto Supremo N° 103-2023-PCM.

En el mediano plazo

Para cada periodo de gobierno, se cuenta con la Política General de Gobierno, que viene a ser el conjunto de políticas priorizadas orientadas al desarrollo y actualización de políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales, enmarcadas en las Políticas de Estado, la Visión del Perú al 2050 y el PEDN 2050. La Política General de Gobierno 2023-2026 fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 042-2023-PCM.

En el nivel sectorial y multisectorial

Se cuenta con las políticas nacionales, cuya formulación debe tener presente su articulación con la Visión del Perú al 2050, las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) y la Política General de Gobierno (PGG).

Las políticas nacionales deben reflejarse de forma coherente en los planes estratégicos y políticas del SINAPLAN, según corresponda. En ese sentido, a nivel de planeamiento sectorial, los objetivos prioritarios y lineamientos de la política nacional se articulan con los objetivos y acciones estratégicos sectoriales de los planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM) de los sectores responsables, según corresponda. A nivel multisectorial, estos elementos también pueden reflejarse en los planes estratégicos multisectoriales (PEM), cuando corresponda y bajo las causales establecidos por el Ceplan.

A nivel de planeamiento institucional, los servicios de las políticas nacionales y sus respectivas actividades operativas se reflejan en los planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI) de las entidades públicas a cargos de dichos servicios, según corresponda.

Conforme al esquema propuesto en la Figura 18, se puede observar que la orientación estratégica de largo plazo, concretamente el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, debe guiar la formulación de los programas e inversiones priorizadas de largo plazo. Asimismo, las políticas y planes estratégicos de mediano plazo, como la Política General de Gobierno, las políticas nacionales, los planes estratégicos sectoriales multianuales y los planes estratégicos multisectoriales (nivel nacional), debe de orientar la formulación de programas e inversiones de

desarrollo prioritizadas de mediano plazo, en consistencia con los de largo plazo que, se encuentra en situación definidas.

Las prioridades y metas nacionales desarrolladas en las políticas y planes sectoriales, y multisectoriales, así como los programas e inversiones prioritizados de mediano y largo plazo, contribuyen a plantear una asignación estratégica de recursos, en el nivel estratégico de la asignación presupuestal, la cual guía la Asignación Presupuestaria Multianual en el nivel táctico – operativo.

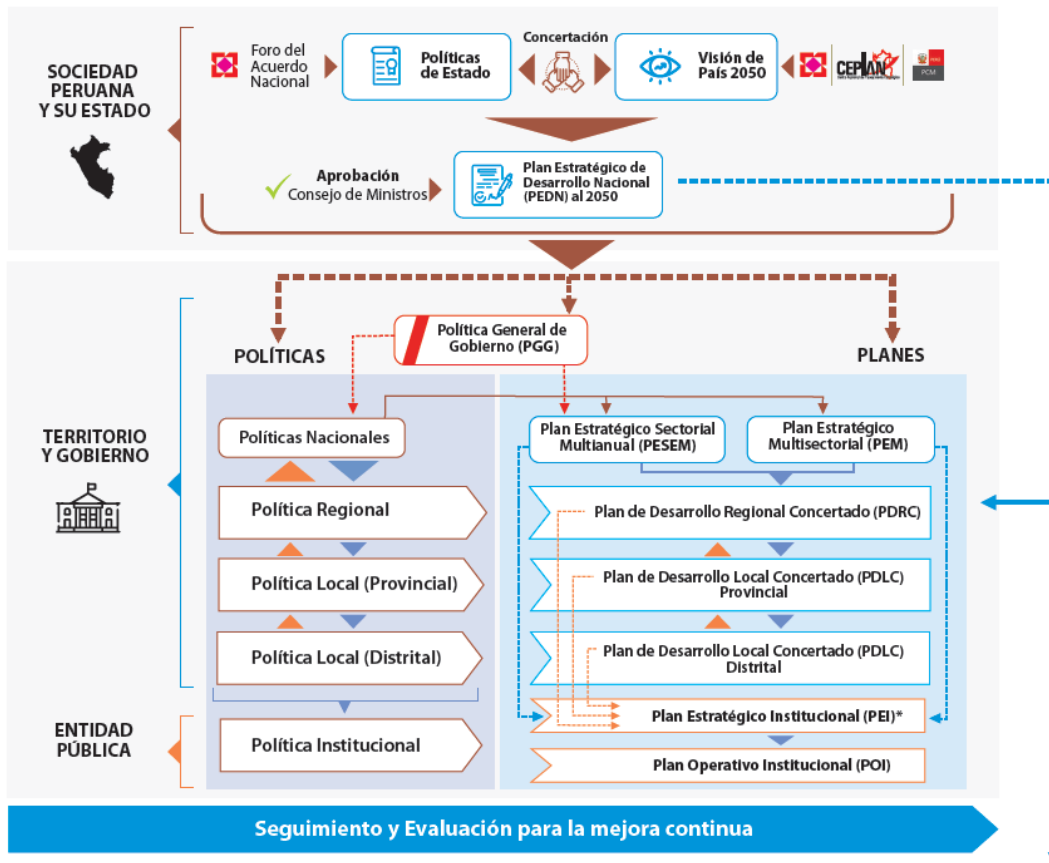


Figura 18. Articulación de políticas y planes en el Sinaplan.

Fuente: Recuperado de Versión modificada de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD.

Sobre la política fiscal

Para la formulación de las políticas nacionales y demás instrumentos del Sinaplan a nivel multisectorial, sectorial, territorial e institucional, se debe considerar el **Marco Macroeconómico Multianual (MMM)**. Este es el documento más relevante que emite el Gobierno del Perú en materia económica, y su elaboración está bajo la responsabilidad del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).

Este documento contiene las proyecciones macroeconómicas y los supuestos en los que estás se basan, por un periodo de cuatro años, que comprende el año para el cual se está elaborando el presupuesto del Sector Público y al menos los tres años siguientes.

El MMM tiene como base legal el Decreto Legislativo N° 1276, que aprueba el Marco de la Responsabilidad y Transparencia Fiscal del Sector Público No Financiero. En el Artículo 2° de esta

normatividad se señala lo siguiente: a) El Estado busca asegurar permanentemente la sostenibilidad fiscal, la predictibilidad del gasto público y el manejo transparente de las finanzas públicas, que permita la evaluación constante y la adopción oportuna de medidas correctivas. Para ello, debe acumular superávits fiscales en los periodos favorables y permitir únicamente déficits fiscales moderados y transitorios en periodos de menor crecimiento. b) El manejo transparente de las finanzas públicas se lleva a cabo mediante los mecanismos previstos en la normatividad vigente y siguiendo las mejores prácticas internacionales. Asimismo, la responsabilidad fiscal implica el compromiso a seguir un manejo fiscal prudente y disciplinado que incluya el estricto cumplimiento del marco macro fiscal contenido en la presente norma, con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica.

Sobre los programas e inversiones

Los elementos antes mencionados (instrumentos del Sinaplan y Marco Macroeconómico Multianual) sirven como base para el Programa Multianual de Inversiones (PMI) de cada sector, que es el instrumento de gestión del **Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones** conforme se puede observar en la Figura 20.

Según el numeral 5.3 del Decreto Legislativo N° 1252 y el 9.3 del artículo 9 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1252, disponen que el ministro, en su calidad de Órgano Resolutivo y conforme a los procedimientos del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, apruebe el Programa Multianual de Inversiones (PMI) Sectorial, así como las modificaciones de los objetivos priorizados, metas e indicadores establecidos en el PMI.

La programación multianual de inversiones (PMI), tiene como objetivo lograr la vinculación entre el planeamiento estratégico y el proceso presupuestario mediante la elaboración y selección de una cartera de inversiones orientada al cierre de brechas prioritarias, ajustada a los objetivos y metas de desarrollo nacional, sectorial o territorial.

La PMI que realizan las entidades y empresas públicas sujetas al sistema nacional de programación multianual y gestión de inversiones se rigen por los siguientes criterios:

- Cierre de brechas
- Coordinación intra e intergubernamental
- Sostenibilidad y la oportunidad en la entrega del servicio a la población beneficiaria

El Diagnóstico de brechas es un instrumento que permite la identificación y situación de las brechas que existen, siendo esta un proceso de recopilación, sistematización, procesamiento y análisis de la información para contar con el conocimiento sobre la situación actual y el progreso en el cierre de brechas de infraestructura y/o acceso a servicios a cargo del Sector.

Los Criterios de priorización son parámetros que permiten la jerarquización de las inversiones. Tienen por objetivo establecer la prioridad de cada inversión que conforma la cartera de inversiones del PMI, el cual se elabora sobre la base del Diagnóstico de Brechas y los objetivos a alcanzar respecto al cierre de brechas.

La Cartera de inversiones es el conjunto óptimo de inversiones orientados al cierre de brechas del Sector.

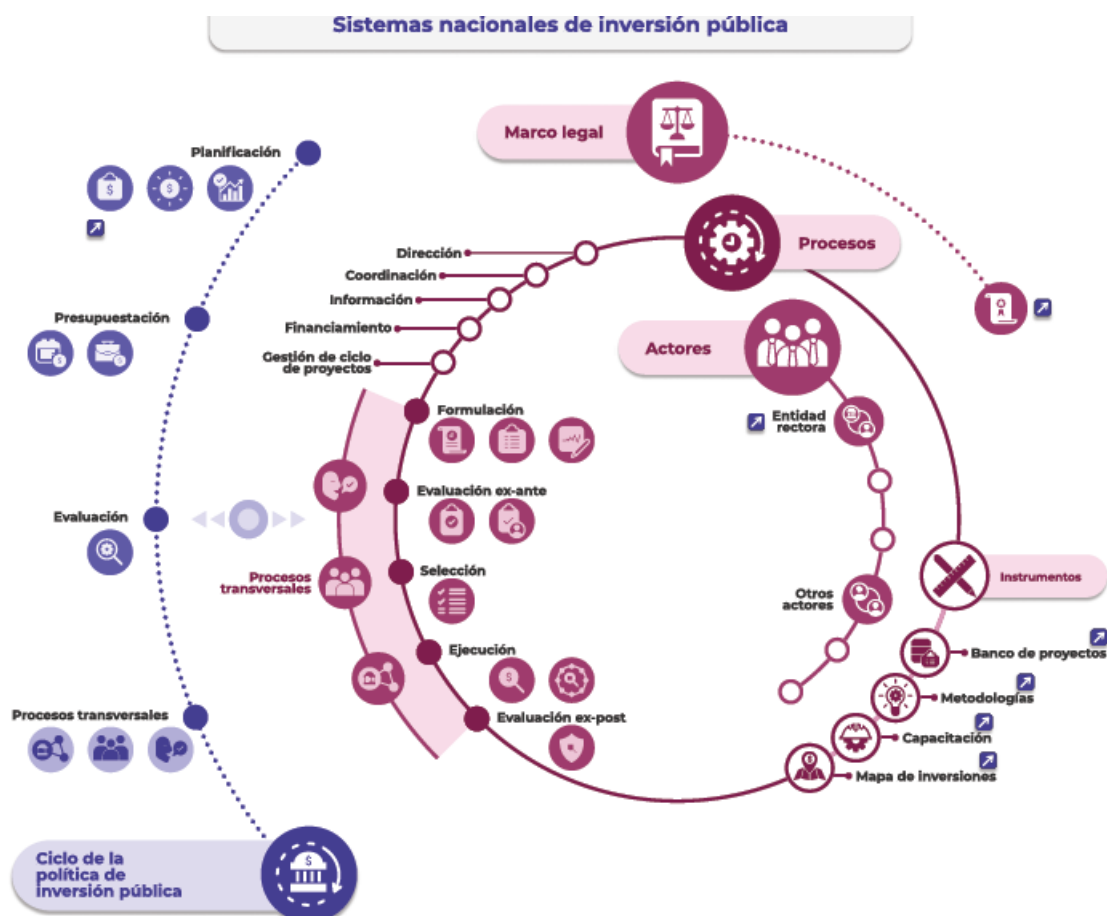


Figura 19. Sistemas nacionales de inversión pública.

Nota. Recuperado de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe.

El Sistema Nacional de Presupuesto Público (SNPP)

De acuerdo con el Artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1440, es el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que conducen el proceso presupuestario de las Entidades Públicas. Ello está integrado en: a) el nivel central, por la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas, quien ejerce la rectoría; b) el nivel descentralizado: i. Entidad Pública; ii. Titular de la Entidad. y iii. Oficina de Presupuesto de la Entidad, o la que haga sus veces.

El presupuesto constituye el instrumento de gestión del Estado para el logro de resultados a favor de la población, a través de la prestación de servicios y logro de metas de coberturas con eficacia y eficiencia por parte de las Entidades. Asimismo, es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por cada una de las Entidades del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos, que luego se articula con el SNA.

El Sistema Nacional de Abastecimiento (SNA)

Es el conjunto de principios, procesos, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos para la provisión de bienes, servicios y obras, a través de las actividades de la Cadena de Abastecimiento Público (CAP). Está orientado al logro de los resultados alcanzando un empleo eficaz de los recursos públicos y se articula con el SNPP, conforme se observa en la Figura 21.

Como se establece en el Reglamento del D.L. N°1439 aprobado por el Decreto Supremo N°217-2019-EF, la CAP busca asegurar el abastecimiento y monitoreo de los bienes, servicios y obras, para el logro de los objetivos de las entidades públicas. Esto permite la optimización de los recursos públicos, asegurando la satisfacción y oportunidad en la atención de servicios dirigidos al ciudadano.

La CAP tiene 3 componentes:

- Planeamiento y Programación Multianual de Bienes Servicios y Obras: su función es la de lograr la previsión racional de los bienes, servicios y obras que requieran las entidades públicas. Están encargados del planeamiento integrado y la programación.
- Gestión de Adquisiciones: comprende la obtención de los bienes, servicios y obras, así como la administración de la ejecución de los contratos. Tiene por función en contratación, registro y gestión de contratos.
- Administración de Bienes Muebles e Inmuebles: permite gestionar y asegurar la trazabilidad de los bienes muebles e inmuebles de las entidades públicas. Se encuentra encargada del almacenamiento; distribución; mantenimiento; inventario y disposición final.

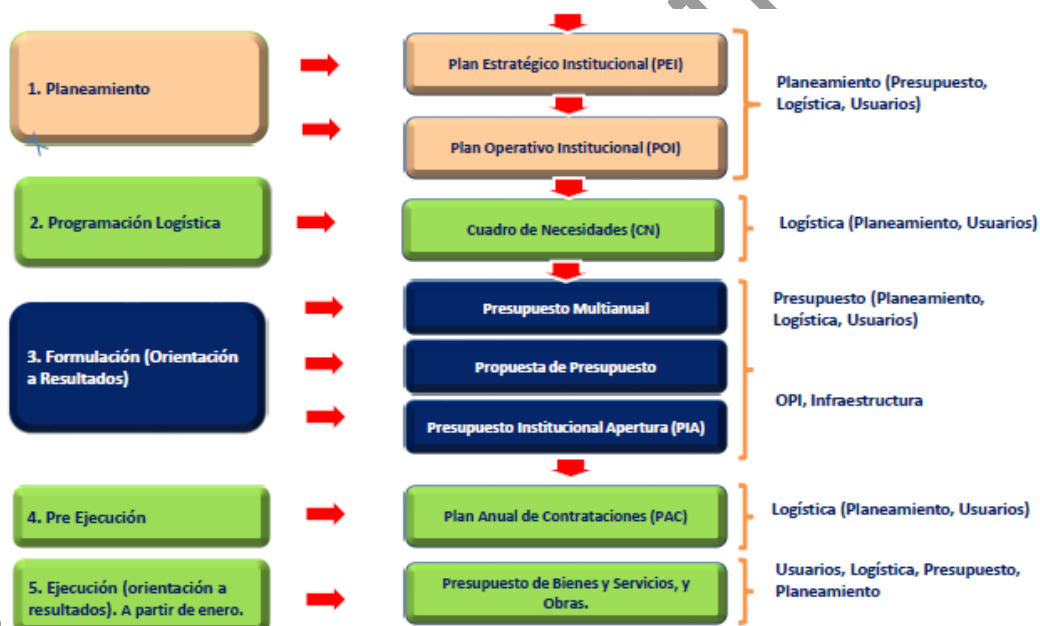


Figura 20. Articulación del planeamiento con abastecimiento y presupuesto

Nota. Recuperado de Mg. Víctor Vargas Espejo. Escuela de Gobierno y Gestión Pública. 2023. Pag.40

4. Articulación en el nivel táctico - operativo

El plan operativo Institucional

El proceso de formulación del POI se puede observar en la Figura 21, la cual comprende en la programación multianual de las Actividades Operativas e Inversiones necesarias para ejecutar las AEI definidas en el PEI, por un período no menor de tres años, respetando el período de vigencia del PEI; además, establece los recursos financieros y las metas físicas mensuales para cada periodo anual (programación física, de costeo y financiera), en relación con los logros esperados de los objetivos del PEI.

El PEI y el POI definen la estrategia de cambio, señalando las actividades que deben realizarse para materializar la estrategia institucional, articulando todas las acciones que la entidad realiza y contribuye a generar valor público. Así, el POI, articulando con el resto de los sistemas administrativos, realiza lo siguiente:

- La orientación a la necesidad de obtener los recursos para implementar la estrategia institucional.
- La prevención de contar oportunamente con los recursos estratégicos, organizacionales, técnicos, humanos, financieros, etc.
- El brindar información para articular con la formulación de las necesidades de abastecimiento y la formulación de presupuesto.

Asimismo, el POI viene a ser el instrumento que articula con las competencias y funciones de los otros sistemas administrativos, los sistemas funcionales, las unidades de organización, las unidades ejecutoras del pliego, proyectos y programas.

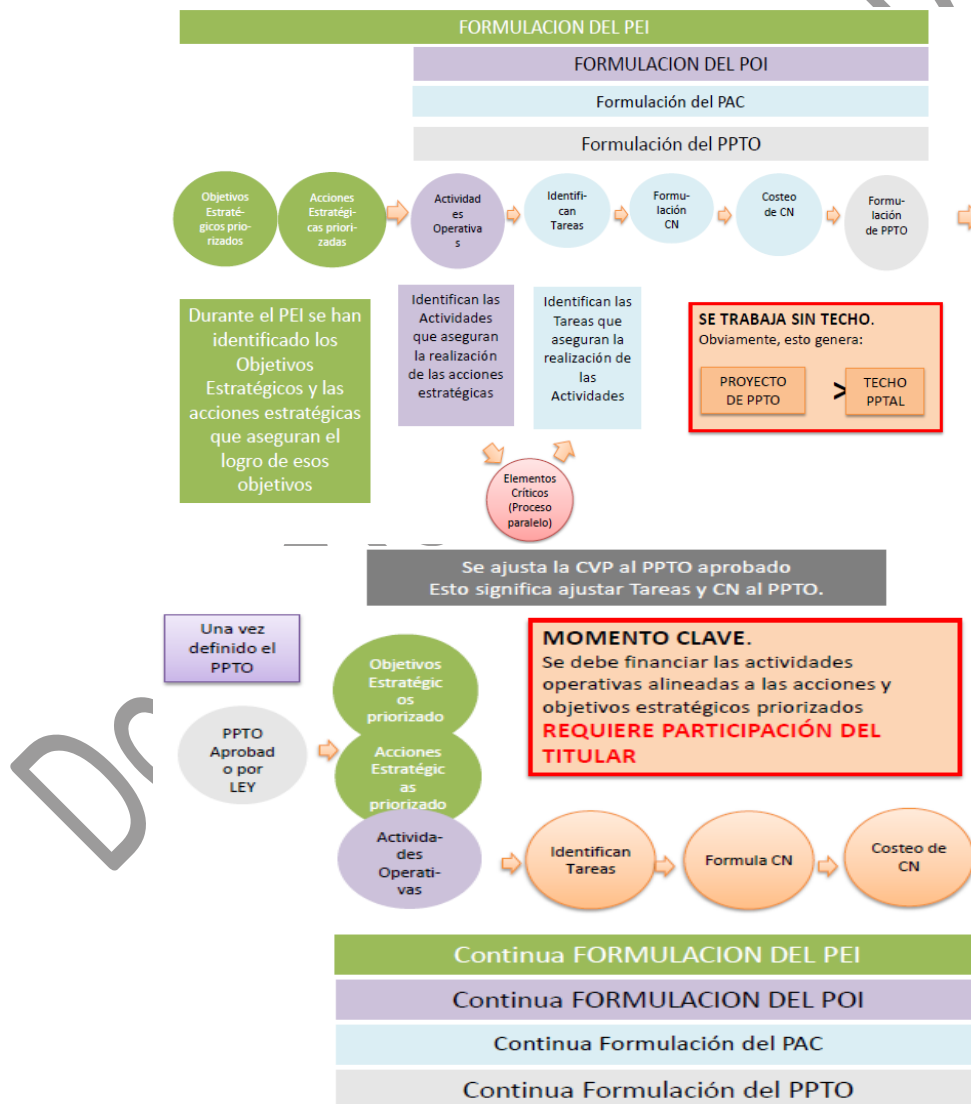


Figura 21. Proceso de formulación del POI

Nota. Recuperado de Mg. Víctor Vargas Espejo. Escuela de Gobierno y Gestión Pública. 2023. Pag.63-64

El POI con un enfoque de resultado

Las políticas y los planes se gestionan bajo un enfoque de resultados orientados a contribuir y mejorar la calidad de vida de las personas y de su entorno, para darle valor público a los procesos de gestión de bienes y servicios.

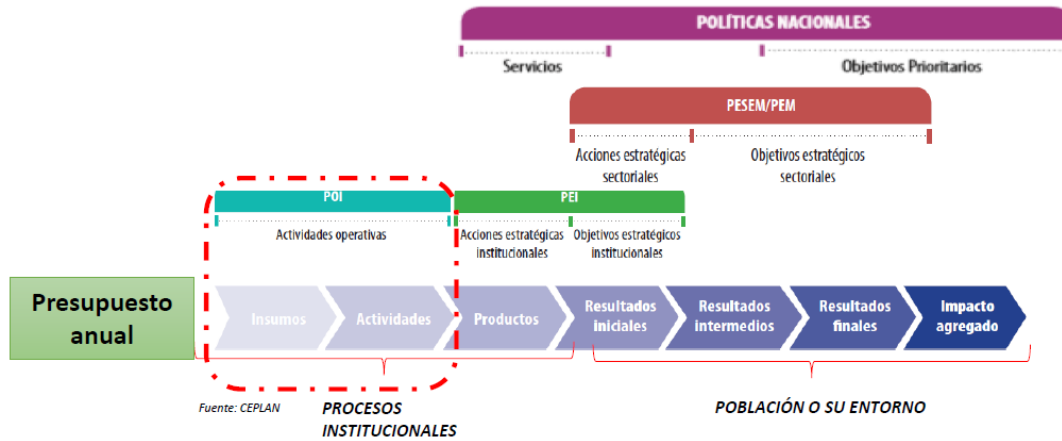


Figura 22. El POI con enfoque de resultados

Nota. Recuperado de Vlado Castañeda Gonzales. Escuela de Gobierno y Gestión Pública. 2023. Pag.77

La cadena de valor público

En el marco del paradigma de la nueva gobernanza, en la siguiente figura se muestra que la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2030 plantea un modelo conceptual basado en la lógica de la cadena de valor público, el cual facilita contar con una aproximación holística para comprender las decisiones de política y estrategias de intervención que se adoptan desde el Estado para resolver un determinado problema público; el funcionamiento de las entidades públicas (en términos de su gestión interna), los productos que generan (en términos de los bienes, servicios y regulaciones) y los resultados que permitirán generar los cambios esperados en el bienestar de las personas y de la sociedad.

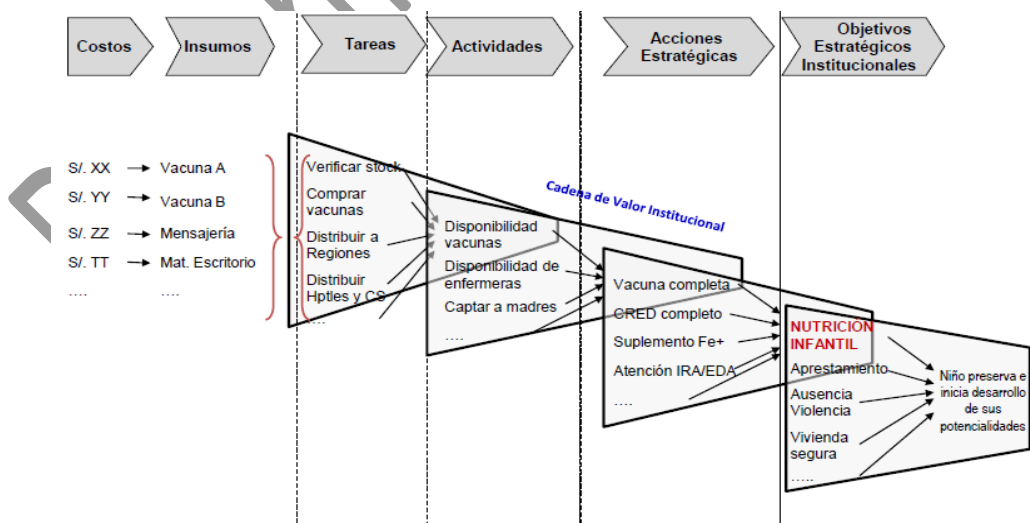


Figura 23. Los Programas Presupuestales facilitan la identificación de la Cadena de Valor Público (CVP)

Nota. Recuperado de Mg. Víctor Vargas Espejo. Escuela de Gobierno y Gestión Pública. 2023. Pag.93

Vinculación del planeamiento estratégico con el presupuesto público

En la siguiente figura, se muestra la vinculación que existe entre el planeamiento estratégico y el presupuesto público, conceptualmente, es relacionable a través de las actividades operativas del POI con las acciones estratégicas del PEI. Asimismo, las actividades presupuestales con la estructura programática del presupuesto público se encuentran vinculadas a través de tres tipos de acciones estratégicas institucionales: OEI Tipo I, OEI Tipo II y con los proyectos.

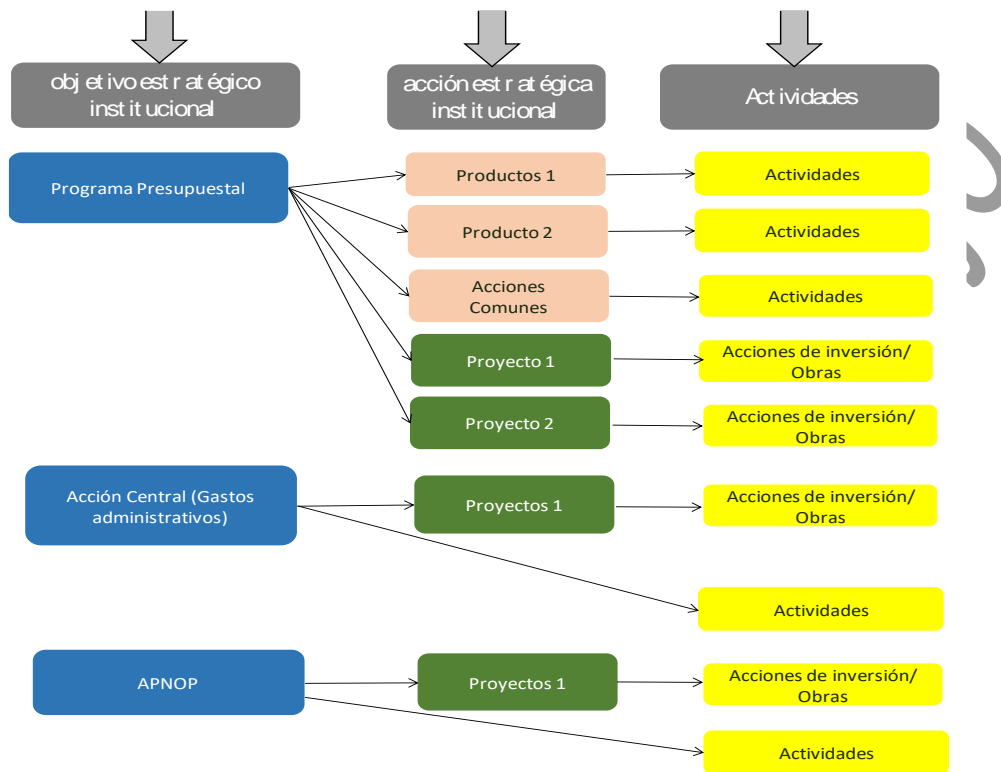


Figura 24. Vinculación del planeamiento estratégico con el presupuesto público a nivel táctico operativo.

Nota. Recuperado de Directiva-002-2023-EF-50-01 "Programación Multianual Presupuestaria y Formulación"

5. Descripción detallada del modelo

En esta sección se desarrolla la articulación de los elementos del modelo de manera específica, a fin de reconocer, desde el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Sistema Nacional de Presupuesto Público, como se deben formular las políticas, planes y cómo se debe asignar el presupuesto para asegurar la articulación entre el planeamiento estratégico y el presupuesto público.

5.1. Articulación detallada en el nivel estratégico

En la Figura 26 se observa al Marco Macroeconómico Multianual como elemento orientador sobre los planes y los sistemas administrativos de la gestión pública, encontrándose articulado en el mediano y largo plazo las prioridades y metas nacionales contenidas en las políticas y planes estratégicos y el presupuesto público a través del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI), con el apoyo del Sistema Nacional de

Abastecimiento (SNA). Conforme se puede observar en la Figura 10, se propone a este nuevo modelo una interfaz del proceso, que resulta ser la Asignación Estratégica de Recursos.

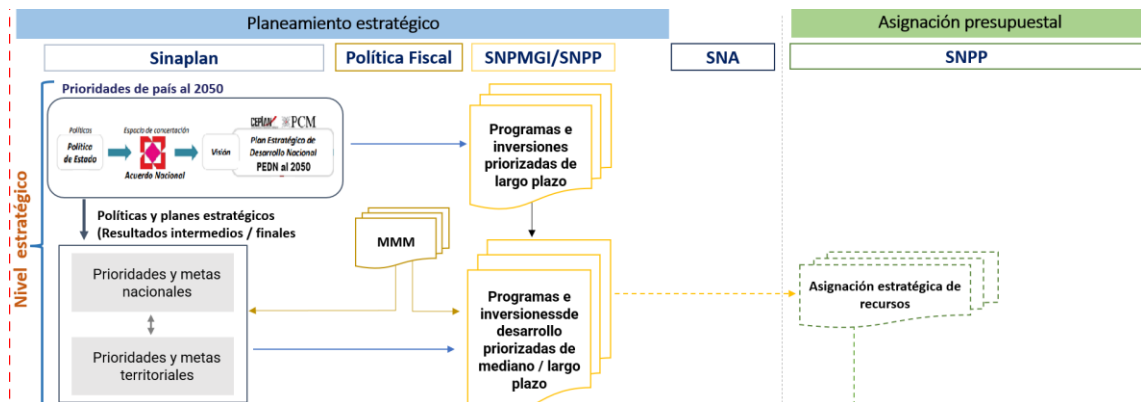


Figura 25. Articulación de los Sistemas Administrativos de Planeamiento Estratégico y Presupuesto Público a nivel estratégico

Nota. Recuperado de Ceplan. 2023

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Sinaplan) y Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan)

Fueron creados mediante el Decreto Legislativo N° 1088 en el año 2008. El Sinaplan es un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. Entre los objetivos del SINAPLAN, se destaca su función de constituirse como el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro. Asimismo, debe articular e integrar en forma coherente y concertada las diferentes propuestas y opiniones para la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y los planes nacionales, sectoriales, institucionales y subnacionales, así como las orientaciones, los métodos, los procesos y los instrumentos para el planeamiento estratégico.

El Ceplan es el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y de coordinación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Se encarga de conducir el proceso de formulación y difusión de la visión concertada de país. Asimismo, debe promover, concertar y articular la propuesta de Plan Estratégico de Desarrollo Nacional con los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos subnacionales, los partidos políticos y las instituciones representativas de la sociedad civil. La visión concertada orienta las Políticas de Estado, las cuales constituyen el Acuerdo Nacional. Asimismo, las Políticas de Estado se concretan en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, el cual se somete a votación en el Consejo de Ministros para su aprobación.

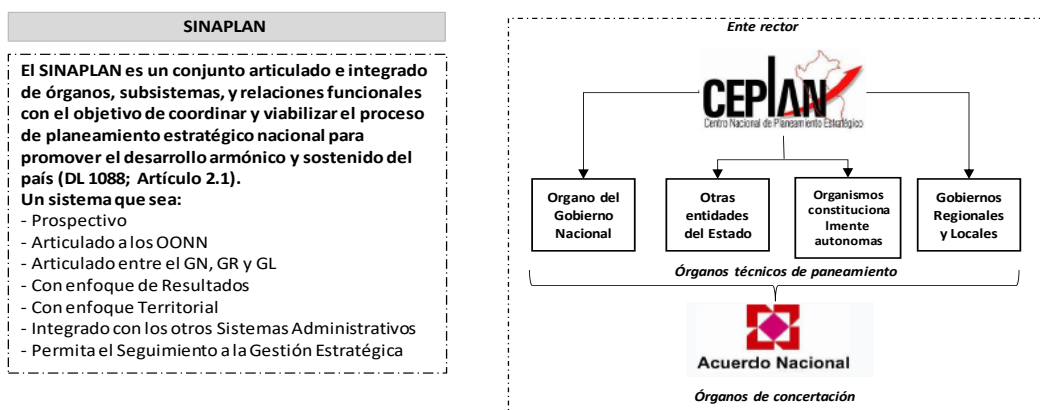


Figura 26. Figura 11. El Sinaplan y su ente rector, el Ceplan

Nota. Recuperado de Mg. Víctor Vargas Espejo. Escuela de Gobierno y Gestión Pública. 2023. Pag.6

El planeamiento estratégico

En el sector público implica la correcta asignación de los recursos escasos con el fin de lograr el bienestar de la sociedad. En consecuencia, sus principales características son:

- **Plazo:** sus objetivos se definen para su cumplimiento en plazos según tipo de instrumento. En ese sentido, el sistema considera planes de nivel macro (PEDN), con orientación de largo plazo; nivel meso (PN, PDC, Pesem), con orientación de mediano plazo, y micro (PEI, POI), con orientación de mediano y corto plazo.
- **Continuidad:** se refiere al funcionamiento sistémico de todo el proceso de planificación. Esto es así debido a que su punto de partida es la previsión de los ingresos y gastos del ejercicio. Luego, se efectúan las mediciones de los indicadores durante el transcurso del tiempo. Una vez detectados los desvíos se retroalimenta tomando las medidas correctivas necesarias.
- **Integral:** los fines de diseñar el plan estratégico en el sector público se consideran cuestiones provenientes de áreas internas y externas. Es decir, se deben tomar las previsiones necesarias en función a la influencia del entorno en el sector público. Por ejemplo, las necesidades de los ciudadanos (aspecto externo) y los recursos limitados para financiar los subsidios a las familias (interno).

El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050 (PEDN)

Los objetivos estratégicos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional orientan la formulación de las políticas nacionales, que se traducen en políticas sectoriales, políticas multisectoriales y a nivel subnacional en políticas regionales, locales e institucionales con sus respectivos planes: Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), Plan Especial Multisectorial (PEM), Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC), el Plan de Desarrollo Local Concertado (PDLC), y los Planes Estratégico y Operativo Institucionales (PEI y POI), que traducen los objetivos del PEDN en objetivos y acciones concretas con indicadores directamente medibles.

El PEDN 2050 cuenta con cuatro objetivos nacionales. El primero de ellos está vinculado al pleno desarrollo de las capacidades de las personas. El segundo, a la gestión sostenible de los territorios con toda la diversidad que implica. El tercero, al aumento de los niveles de competitividad y productividad de la mano de la generación de empleo decente. Y, por último,

la garantía de una sociedad justa, democrática, pacífica, con un Estado efectivo al servicio de las personas.

En ese sentido, se contemplan también objetivos más específicos. Así, por ejemplo, se propone reducir los niveles de pobreza de cerca de un 30 %, en la actualidad, a cifras por debajo del 5 % al 2050. Asimismo, un proceso de alfabetización que llegue al 100 % de habitantes, así como la reducción notoria en las emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI), la cobertura de la brecha de financiación en acceso a agua potable, entre otros.

Es necesario tomar en cuenta que gran parte de estos objetivos solo se logran alcanzar sosteniendo el carácter transversal intersectorial de los mismos. En ese sentido, el fortalecimiento de capacidades gubernamentales y las acciones coordinadas entre gobierno nacional, regional y local se siga promoviendo

El Perú tiene un buen sistema de planeamiento, lo que falta es un buen proceso de implementación. Así como el cierre de brechas a través de programas presupuestales y servicios públicos, se mide lo que es principalmente la metafísica (cierre de brechas) y la meta financiera (presupuesto).

Con respecto a la evaluación de una gestión no es idónea medir a partir de su capacidad de gasto, lo que se necesita principalmente es la medición del desarrollo y el cierre de brechas.

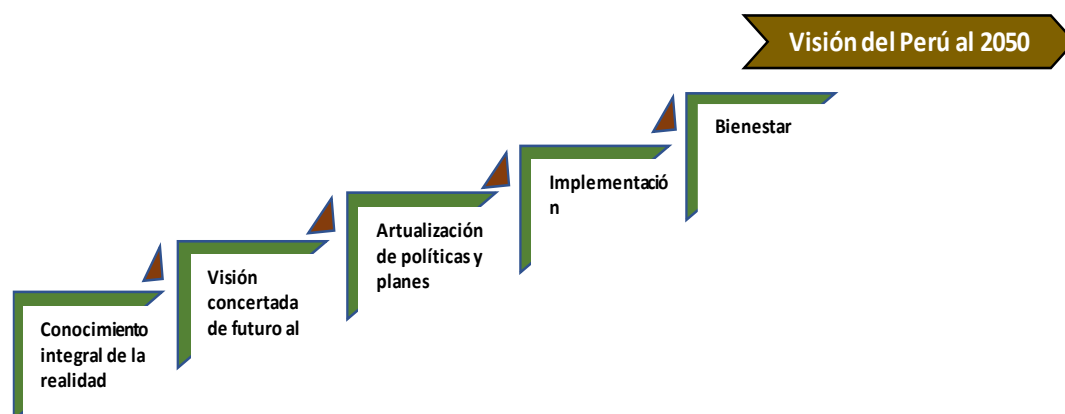


Figura 27. Reto del Perú hacia el 2050.

Nota. Recuperado de Mg. Víctor Vargas Espejo. Escuela de Gobierno y Gestión Pública. 2023. Pag.68

El Sistema Nacional del Presupuesto Público, y el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (SNPMGI).

En la Figura 29, se puede observar que, a partir de las políticas y planes, el gobierno de Perú, a través del Sistema Nacional de Presupuesto (Decreto Legislativo N° 1440) y del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (Decreto Legislativo N°1252), realiza la asignación presupuestal y la programación de inversiones bajo el enfoque de Presupuesto por Resultados. En este proceso, la institución encargada es el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) que se orienta al logro de resultados a favor de la población, en una perspectiva multianual, y según las prioridades establecidas en las políticas y planes estratégicos nacionales, sectoriales, territoriales e institucionales formuladas por Ceplan.

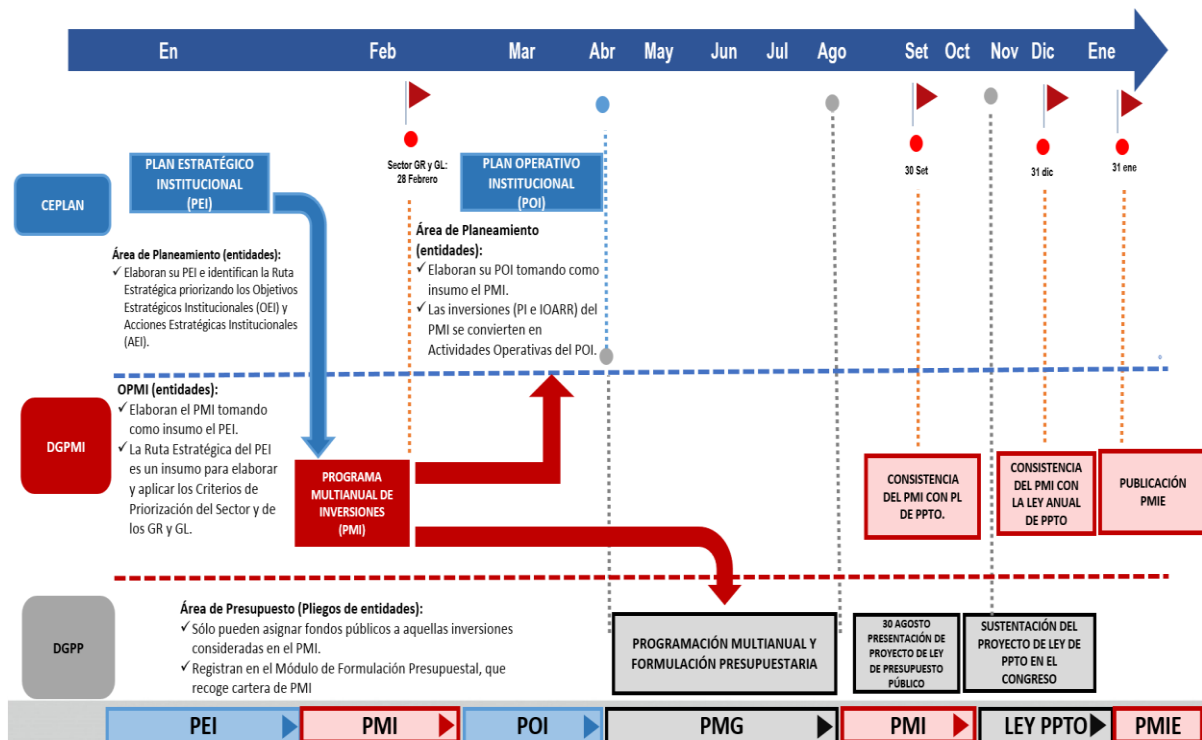


Figura 28. Articulación del PMI intrasistémica y extrasistémica

Nota. Recuperado de Yván Sánchez Sunciún. Centro de Capacitación y Desarrollo Global. 2021. Pag.12

El ciclo de inversión pública

En la Figura 30 se puede observar el Ciclo de Inversión, la cual consiste ser un proceso de proyectos de inversión que crea, diseña, evalúa, ejecuta y genera beneficios para la efectiva prestación de servicios y la provisión de infraestructura necesaria para el desarrollo del país. Esta consta de cuatro fases, resultando ser importante la fase de la Programación Multianual de Inversiones (PMI) por su articulación con el Sinaplan.

La Fase de la Programación Multianual de Inversiones (PMI)

En la Figura 30, esta resulta ser la primera fase, la cual consiste ser un proceso de coordinación y articulación interinstitucional e intergubernamental, de proyección trianual, como mínimo, tomando en cuenta los fondos públicos destinados a la inversión proyectados en el Marco Macroeconómico Multianual, el cual está a cargo de los Sectores, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales.

Esta programación se elabora en función de los objetivos nacionales, regionales y locales establecidos en el planeamiento estratégico en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, estableciendo metas para el logro de dichos objetivos que permitan evaluar el avance respecto al cierre de brechas de infraestructura o de acceso a servicios y la rendición de cuentas. Constituye el marco de referencia orientador de la formulación presupuestaria anual de las inversiones. Incluye el financiamiento estimado para las inversiones a ser ejecutadas mediante el mecanismo de obras por impuestos, así como el cofinanciamiento estimado para los proyectos de inversión a ser ejecutados mediante asociaciones público-privadas cofinanciadas.



Figura 29. Fases del Ciclo de inversiones

Nota. Recuperado de Pagina Web MEF

Brechas

En el marco del SNPMGI, una brecha es la diferencia entre la oferta disponible optimizada de infraestructura (incluida la infraestructura natural) y/o acceso a servicios públicos y su demanda, en un determinado momento y ámbito geográfico, que puede ser expresada en términos de cantidad y/o calidad.

Según el Ceplan, se reconocen tres niveles de brechas:

- **Brechas estructurales:** Se relacionan a los obstáculos y limitaciones en las estructuras económicas, sociales y ambientales que frenan el desarrollo sostenible del país. El cierre de este tipo de brechas genera impactos en el bienestar de la población.
- **Brechas de resultados:** Se refieren a las limitaciones en las condiciones de vida de las personas. Los cierres de estas brechas reflejan el logro de resultados que mejoran las condiciones de vida de la población a través de mejores servicios; pudiendo ser estos resultados iniciales, intermedios y finales
- **Brechas de producto:** Se relacionan a las limitaciones en la provisión de bienes y servicios brindados por las intervenciones. Las intervenciones de este tipo se reflejan en la provisión de productos cumpliendo estándares de calidad.

De acuerdo con esta clasificación, las brechas de acceso a servicios públicos del SNPMGI se ubican a nivel de producto.

Tipo de brecha	Cadena de Resultados	Tipo de Plan	Finalidad
Brecha Estructural	Impacto	PEDN	Desarrollo Sostenible (impacto)
Brecha de Resultados	Final	PDC	Condiciones de vida (resultados)
	Intermedio	PESEM PEM	
	Inicial	PEI (Objetivo)	Demanda de servicios (cobertura)
Brecha de Productos	Producto	PEI (Acciones)	Provisión de bienes de servicios

Figura 30. Niveles de brechas de acuerdo con la cadena de resultados y tipo de plan

Nota. Recuperado de Ceplan. 2018

Cadena de Valor Público

Las instituciones públicas tienen por finalidad inducir o impulsar “valor público” para generar oportunidades, resolver problemas, y satisfacer necesidades, mediante la dotación de bienes y la prestación de servicios públicos.

Se genera valor, en la cadena de valor público, cuando los productos logran resultados; cuando la oferta de productos, como la construcción, equipamiento y acondicionamiento de un puesto de salud o de un hospital, satisface una demanda por parte de la población y esta produce cambios o efectos en la misma, como, por ejemplo, la disminución de la desnutrición crónica o la morbilidad.

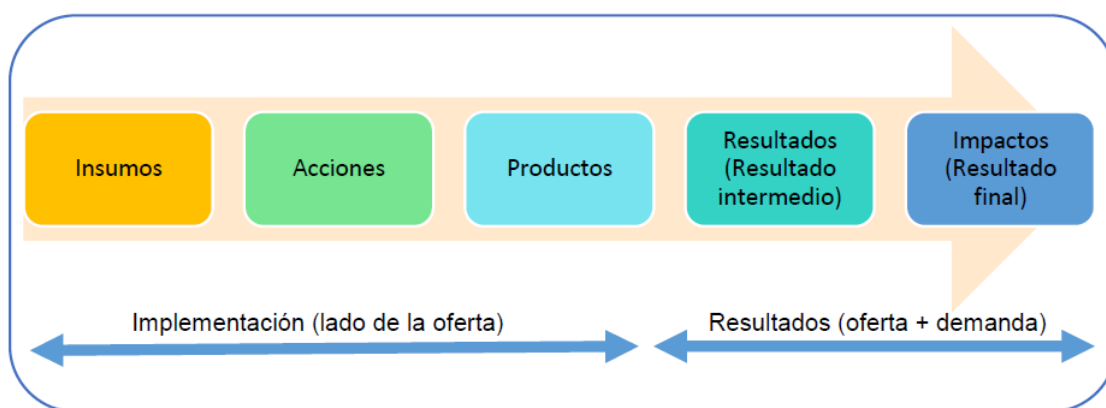


Figura 31. Cadena de valor público

Nota. Recuperado de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe

Indicador de brechas

Conforme al Figura 32, los indicadores de brechas del SNPMGI son indicadores a nivel de producto, los cuales medirán el acceso a bienes y servicios generados por las Unidades Productoras, así como el cumplimiento de los estándares de calidad en la entrega del bien o servicio (condiciones óptimas de los factores de producción de dichos bienes y servicios). Por ejemplo, un indicador de brecha de producto es “Porcentaje de la población urbana sin acceso al servicio de agua potable mediante red pública o pileta pública”.

Análisis de brechas y articulación en el sector Salud

Es importante que cada año se reduzcan las brechas, a fin de cumplir con el PEDN 2050, en el marco del SNPMGI y la política nacional. Para ello es necesario que exista una articulación entre los objetivos nacionales, sectoriales e institucionales, conforme se pueda apreciar enseguida a modo de ejemplo en el sector salud.

En la Figura 33, se puede apreciar en el PEDN 2050, el **Objetivo Nacional 1** concuerda con el Eje 1 de la Visión de Perú al 2050 que contempla que las personas deben alcanzar su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar una vida plena. Asimismo, se encuentra en correspondencia con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, sobre todo el acceso universal al servicio de la salud y seguridad social de modo gratuito y de calidad.

El Ministerio de Salud es un organismo del Poder Ejecutivo que ejerce la Autoridad de Salud a nivel nacional, tiene a su cargo la formulación, dirección y gestión de la política de salud y actúa como la máxima autoridad en materia de salud. Establece, ejecuta y supervisa políticas nacionales y sectoriales de salud y ejerce la rectoría respecto de ellas.

El Ministerio de Salud ejerce sus competencias mediante el cumplimiento de funciones orientadas al logro de los objetivos y metas del Estado, en el marco de las políticas nacionales y sectoriales establecidas.

Los servicios públicos asociados a los indicadores de brechas de infraestructura y equipamiento definidos por el Sector Salud se describen brevemente a continuación:

a. Las brechas en el sector salud

El cierre de brechas de infraestructura y equipamiento del Sector Salud se realiza en forma progresiva, de acuerdo con el planeamiento de inversiones de las diferentes instancias y niveles de gobierno; asimismo, conforme a la disponibilidad presupuestal aprobada por el Congreso de la República anualmente para el periodo del ejercicio, basadas en el informe del MEF (Marco Macroeconómico Multianual).

El resultado del planeamiento de inversiones es la determinación de la cartera de inversiones en salud, a partir de la cual se programa la ejecución de inversiones en forma multianual, de acuerdo con las disposiciones del Invierte.pe.

b. Del Marco Macroeconómico Multianual

El MMM, se convierte en un instrumento de la gestión público de orientación para el gasto público de manera multianual, con la finalidad de cumplir con las brechas identificadas y los objetivos nacionales.

c. Alineamiento con los Objetivos Estratégicos

El Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM del Sector Salud, es el resultado del planeamiento prospectivo estratégico participativo y articulado al Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, en el marco de lo dispuesto por el Ceplan, concordante con los Lineamientos del Sector Salud.

Estos objetivos también se enmarcan en el **Acuerdo Nacional**, que involucra al MINSA, EsSalud, la Asamblea Nacional de Gobiernos regionales, la Asociación de Municipalidades del

Perú, los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Los objetivos estratégicos sectoriales son los siguientes:

- Mejorar la salud de la población:
- Ampliar la cobertura de aseguramiento para la protección en salud de la población
- Ejercer la rectoría y gobernanza del Sistema de Salud en beneficio de la Población

El PEI presenta un alineamiento con las acciones estratégicas sectoriales del PESEM, siendo los objetivos estratégicos institucionales en los que se incidirá para efectos de la programación multianual de inversiones, los siguientes:

- **Objetivo Estratégico Institucional 04:** Fortalecer la rectoría y la gobernanza sobre el sistema de salud y la gestión institucional para el desempeño eficiente, ético e íntegro, en el marco de la modernización de la gestión pública.
- **Objetivo Estratégico Institucional 06:** Mejorar la toma de decisiones, la prestación de servicios públicos, el empoderamiento y la satisfacción de la población, a través del Gobierno Digital en salud.

La acción estratégica prevista para el objetivo estratégico institucional 04, relacionada a la programación multianual de inversiones es: planificación y gestión sectorial de inversiones y mantenimiento en salud eficiente (AEI.04.06).

Las acciones estratégicas previstas para el objetivo estratégico institucional 06, relacionadas a la programación multianual de inversiones son:

- Sistemas de información e infraestructura tecnológica del Sector salud fortalecidos (AEI.06.03).
- Prestación y gestión de servicios de salud con el uso de telemedicina, tele gestión y Teleeducación, implementados en las Redes Integradas de Salud (AEI.06.04).

Los objetivos estratégicos del PESEM relacionados con la programación de inversiones son:

- Ampliar la cobertura de aseguramiento para la protección en salud en la población, a través de la acción estratégica “modernizar la gestión de los servicios de salud”.
- Fortalecer la rectoría y gobernanza del sistema de salud en beneficio de la población, a través de la acción estratégica “fortalecer la Autoridad Sanitaria”.

En este marco, la Oficina de Programación Multianual de Inversiones (OPMI) del Ministerio de Salud, identifica los objetivos a alcanzar mediante las inversiones a nivel sectorial, de acuerdo con sus competencias, conforme a la normatividad de la materia, en concordancia con los planes sectoriales nacionales y de acuerdo con lo establecido en la Directiva General del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones.

d. Alineamiento con el Plan Estratégico Multisectorial (PEM)

La Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030 (PNMS) denominada “Perú, País Saludable” es una política liderada por el Ministerio de Salud con enfoque territorial; contiene la descripción de las intervenciones que implementarán los objetivos priorizados de la Política Nacional Multisectorial de Salud al 2030, en los respectivos planes del SINAPLAN, buscando asegurar su articulación con la asignación de recursos a través del presupuesto público. El objetivo del PEM relacionado con la programación multianual de inversiones es:

Objetivo Prioritario 2: Asegurar el acceso a servicios integrales de salud de calidad y oportunos a la población.

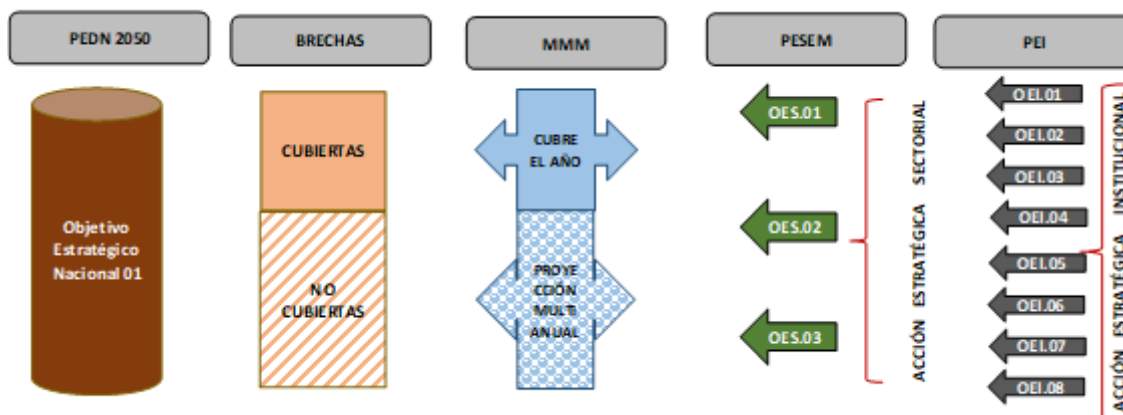


Figura 32. Alineamiento de objetivos nacionales con las brechas del sector salud

Nota. Elaboración Ceplan.

El presupuesto público: fases del proceso presupuestario

El proceso presupuestario comprende las fases de Programación Multianual, Formulación, Aprobación, Ejecución y Evaluación Presupuestaria.

Cada una de las fases del proceso presupuestario es realizada bajo la lógica del PpR, a través de sus instrumentos: programas presupuestales, seguimiento, evaluación e incentivos presupuestarios.

El proceso presupuestario se sujeta al criterio de estabilidad, concordante con las reglas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual.

La Programación multianual

Consiste en que el Presupuesto del Sector Público tiene una perspectiva multianual orientada al logro de resultados a favor de la población, en concordancia con las reglas fiscales establecidas en el Marco Macroeconómico Multianual y los instrumentos de planeamiento elaborados en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN).

Etapas de la Programación Multianual Presupuestaria y Formulación Presupuestaria

La Programación Multianual Presupuestaria comprende las siguientes etapas:

- La estimación de Ingresos
- La proyección de gasto multianual de los proyectos estratégicos
 - ✓ La cartera estratégica de proyectos del Plan Nacional de Infraestructura Sostenible para la Competitividad (PNISC) y otros proyectos.
 - ✓ Proyectos prioritarios y estratégicos de los gobiernos regionales y gobiernos locales.
- La estimación, aprobación y comunicación de la APM
- La distribución y registro de la APM

Sobre la base de la información registrada de la Programación Multianual Presupuestaria y para la Formulación Presupuestaria se desarrollan las siguientes acciones:

- La formulación de Ingresos y Gastos, con la sustentación de dicha información.
- El levantamiento de observaciones y subsanación del registro de la Formulación Presupuestaria.

Programación Multianual Presupuestaria: La Fase de Programación Multianual Presupuestaria, en adelante Programación, abarca tres años y se sujeta a las reglas fiscales vigentes.

La **Asignación Presupuestaria Multianual (APM)**; es el límite máximo de los créditos presupuestarios que corresponderá a cada Pliego presupuestario y por encima de los cuales no podrá programarse ningún gasto. La APM tiene carácter vinculante para el primer año (año 1) e indicativo para los dos años siguientes (año 2 y año 3). Dicha APM será revisada anualmente y modificada en caso haya cambios en cualquiera de los factores tomados en cuenta para su estimación.

La APM no implica un compromiso definitivo sobre los créditos presupuestarios que correspondan a cada Pliego para el presupuesto de los años respectivos.

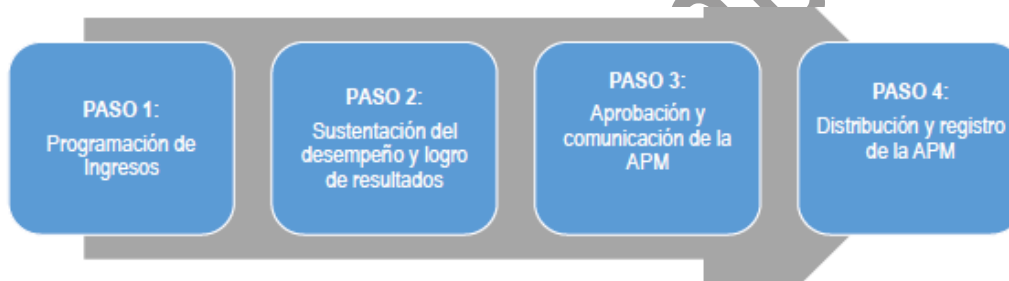


Figura 33. Proceso de la APM

Nota. Recuperado de Juan Carlos Haro Capa. MINSa. 2023. Pag.5

La **Formulación Presupuestaria**, en adelante Formulación; es la desagregación del primer año de la APM en todos los niveles de los clasificadores presupuestales. En esta fase se determinan las metas y se consignan las cadenas de gasto y las respectivas fuentes de financiamiento.

Para tal efecto, los Pliegos distribuyen la APM del año 1 considerando cada uno de los Clasificadores de Ingresos y Gastos, de conformidad con (i) las prioridades de resultados de política nacional; y (ii) las prioridades institucionales de acuerdo con las competencias y funciones de la Entidad, en ambos casos, se articula con el SINAPLAN.

En la Formulación el Pliego debe maximizar eficiencia en la provisión de los servicios y logro de resultados priorizados, tomando en consideración los gastos de funcionamiento de carácter permanente, como es el caso de las planillas del personal activo y cesante; las obligaciones reconocidas de acuerdo a la normatividad vigente; los bienes y servicios necesarios para el logro de los objetivos; el mantenimiento de la infraestructura; y, el gasto de capital, priorizando la continuidad de las inversiones que se encuentren en ejecución, y que contribuyan al logro de resultados priorizados.

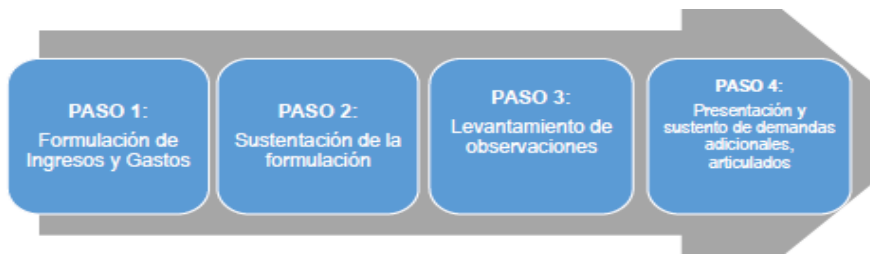


Figura 34. Proceso de la formulación presupuestaria

Nota. Recuperado de Juan Carlos Haro Capa. MINSa. 2023. Pag.7

Fase de aprobación presupuestaria; está compuesto por: a) el Proyecto de Ley de Presupuesto del Sector Público y Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público; b) Aprobación del Presupuesto; c) Aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura.

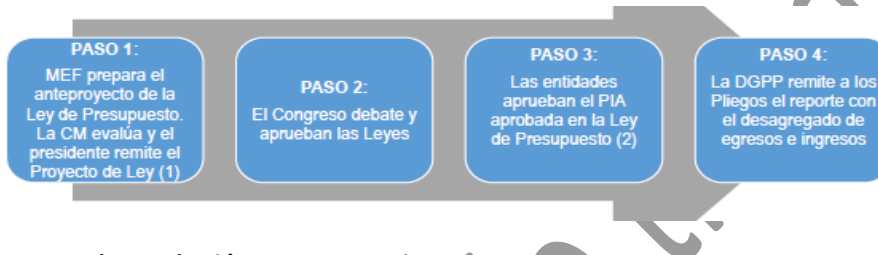


Figura 35. Proceso de aprobación presupuestaria

Nota. Recuperado de Juan Carlos Haro Capa. MINSa. 2023. Pag.8

La Ejecución Presupuestaria, en adelante Ejecución, se inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal, período en el que se perciben los ingresos públicos y se atienden las obligaciones de gasto de conformidad con los créditos presupuestarios autorizados en las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público y sus modificaciones; teniendo las fases de certificación, compromiso, devengado y pago.

Control presupuestario de los gastos; la Dirección General de Presupuesto Público realiza el control presupuestario, que consiste, exclusivamente, en el seguimiento de los niveles de ejecución de gastos respecto a los créditos presupuestarios autorizados por la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público y sus modificaciones, en el marco de las normas de la Administración Financiera del Sector Público.



Figura 36. Fases del ciclo presupuestario

Nota. Elaboración Ceplan

Categorías presupuestales.

Son criterios de clasificación del gasto público, que forman parte de la estructura programática.

Programas Presupuestales

Constituye un instrumento del Presupuesto por Resultados, y es una unidad de programación de las acciones de los Pliegos, las que integradas y articuladas se orientan a proveer productos para lograr resultados u objetivos estratégicos institucionales y permite operacionalizar la estrategia de PpR en el Presupuesto del Sector Público. El Producto es el conjunto de bienes y servicios necesarios para el logro de los resultados u objetivos estratégicos institucionales y se definen en el proceso de diseño de los Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR) o del Programa Presupuestal Institucional (PPI), según corresponda. Los PPoR tienen como propósito el logro de resultados sobre la población y su entorno, y tienen carácter multisectorial e intergubernamental, en tanto los PPI tienen como propósito el logro de resultados sectoriales y objetivos estratégicos institucionales. El diseño de los PPoR y PPI orientados a resultados, siendo un proceso técnico basado en la causalidad y evidencia, para la vinculación de Productos con los resultados.

Cadena programática

Permite el seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias para seguir los objetivos y metas de los presupuestos anuales. Constituyendo en el seguimiento a las políticas del Estado, fortaleciendo la gestión por resultado y estableciendo indicadores de desempeño.

Las cadenas programáticas deberán contener dentro de su secuencia la estructura funcional; además, deben de estar asociadas a una meta, fuente de financiamiento, rubro y clasificador de gasto.

Institucional: SECTOR / PLIEGO / UNIDADES EJECUTORAS

Programático: Categoría / Producto / Actividad / Meta
Presupuestal Proyecto / acción-obra/ Meta

Funcional: Función / División Funcional / Grupo Funcional

Figura 37. Estructura programática funcional

Nota. Recuperado de Mag. Rosario Zavaleta Meza. Centro de Capacitación y Desarrollo Global. 2023. Pag.24

5.2. Articulación detallada en el nivel táctico / operativo

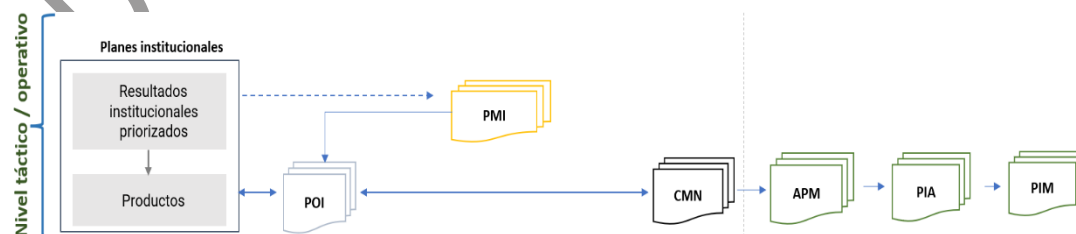


Figura 38. Nivel táctico operativo de la articulación

Nota. Recuperado de Ceplan. 2023

Los Gastos Públicos

Es el conjunto de erogaciones que realizan las Entidades con cargo a los créditos presupuestarios aprobados para ser orientados a la atención de la prestación de los servicios públicos y acciones desarrolladas por las Entidades de conformidad con sus funciones, para el logro de resultados prioritarios u objetivos estratégicos institucionales.

Estructura de los Gastos Públicos

Los gastos públicos se estructuran siguiendo las clasificaciones siguientes:

- **Clasificación Institucional:** Agrupa las Entidades que cuentan con créditos presupuestarios aprobados en sus respectivos Presupuestos Institucionales y sus unidades ejecutoras.
- **Clasificación Funcional:** Agrupa los créditos presupuestarios desagregados por función, división funcional y grupo funcional. A través de ella se muestran las grandes líneas de acción que la Entidad desarrolla en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado.

Esta clasificación no responde a la estructura orgánica de las Entidades, configurándose bajo los criterios de tipicidad.

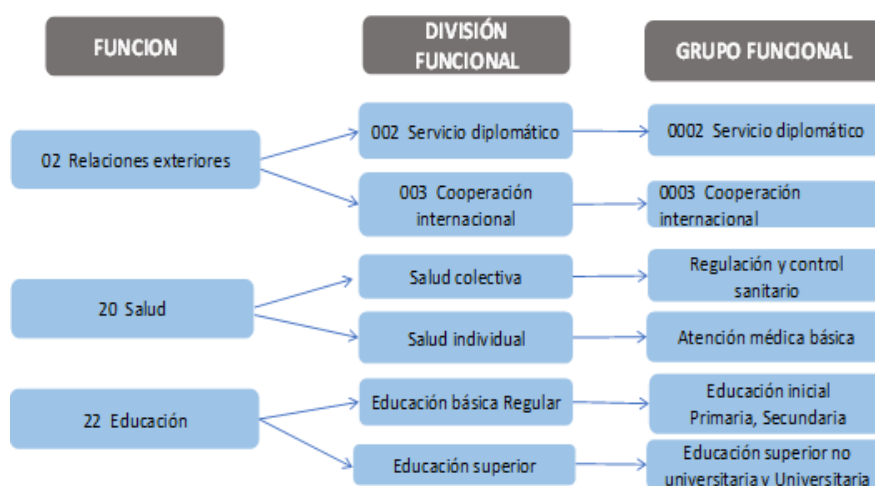


Figura 39. Estructura funcional

Nota. Recuperado de Mag. Rosario Zavaleta Meza. Centro de Capacitación y Desarrollo Global. 2023. Pag.20

- **Clasificación Programática:** Agrupa los créditos presupuestarios desagregados por categorías presupuestarias, Producto y Proyecto. Permite la estructuración, seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias para el logro de resultados prioritarios que define el Gobierno y de los objetivos y mandatos institucionales de las Entidades en el cumplimiento de sus funciones y competencias. La Dirección General de Presupuesto Público, mediante Resolución Directoral, establece la clasificación de los créditos presupuestarios que por su naturaleza no puedan ser estructurados en Programas Presupuestales.

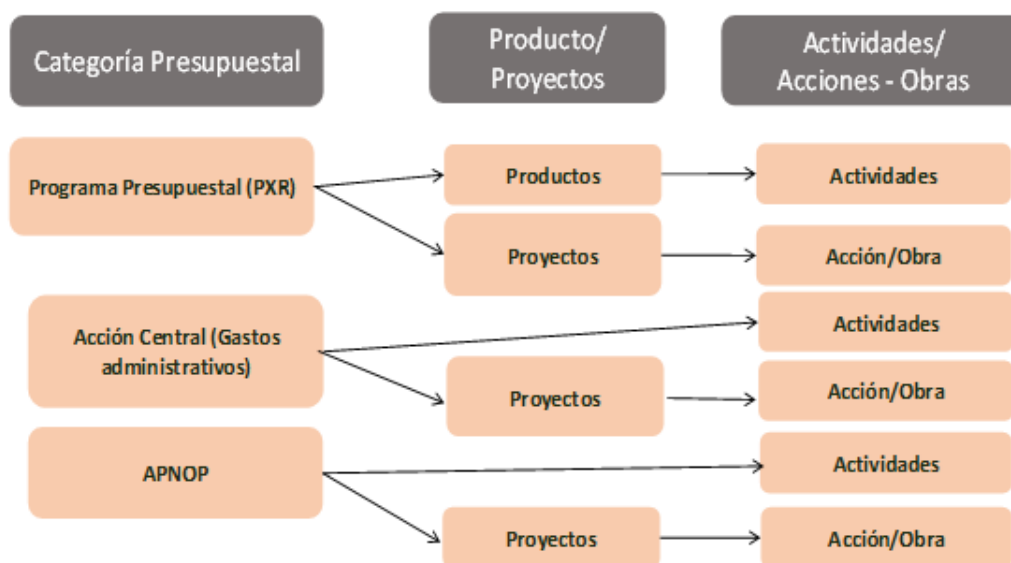


Figura 40. Estructura programática

Nota. Recuperado de Mag. Rosario Zavaleta Meza. Centro de Capacitación y Desarrollo Global. 2023. Pag.21

- **Clasificación Económica:** Agrupa los créditos presupuestarios por gasto corriente, gasto de capital y servicio de deuda. Estos a su vez se dividen por genérica, sub genérica y específica del gasto.
- **La Clasificación Geográfica:** Agrupa los créditos presupuestarios de acuerdo con el ámbito geográfico donde está previsto el crédito presupuestario, a nivel de Departamento, Provincia y Distrito, según corresponda.

Finalidad del planeamiento estratégico y el presupuesto público

- El planeamiento estratégico y el presupuesto público tienen ambos la misma finalidad en contribuir a un mejor desempeño en la gestión pública creando valor público.
- El sistema de planeamiento estratégico tiene como principio la eficacia, identificando los objetivos estratégicos, para luego definir como alcanzarlos.
- El sistema de presupuesto público tiene como principio la eficiencia, asignando los recursos para lograr los objetivos estratégicos definidos, controlando el uso de estos mismos recursos.
- La articulación se realiza considerando primero la formulación del planeamiento estratégico y luego el presupuesto público.
- Enseguida se realiza el equilibrio fiscal empezando con el Presupuesto Inicial de Apertura (PIA) para luego ajustar el Cuadro de Necesidades (CN), Plan Anual de Contrataciones (PAC), el Plan Operativo Institucional (POI), y el Plan Estratégico Institucional (PEI).



Figura 41. Complementación del planeamiento estratégico y el presupuesto público

Nota. Recuperado de Mg. Víctor Vargas Espejo. Escuela de Gobierno y Gestión Pública. 2023. Pag.44

En la gestión pública se dan particularmente dos formas de planeamiento:

1. El estratégico:

- Se define lo que la Entidad quiere lograr en el mediano plazo, así como los objetivos estratégicos.
- Es donde se realiza el enfoque sistémico, prospectivo, multidisciplinario, formuladas por las unidades orgánicas responsables.
- Se definen las metas a lograr y asignan responsabilidades.
- Comúnmente abarca más de un año.

2. Programático:

- Señala los recursos que van a ser utilizados en el corto plazo, para lograr con los objetivos trazados.
- Requiere de una mirada organizativa desde los Centros de costos.
- Define recursos que van a ser utilizados: Humanos, materiales y financieros.
- Comúnmente abarca anualmente.

La diferencia que existe entre planeamiento estratégico y el proceso Presupuestario, es la siguiente:

- **La asignación estratégica de los recursos** viene a ser el proceso mediante el cual la entidad pública determina y/o distribuyen los recursos en función de los objetivos definidos por la gestión, luego de un análisis sistémico, prospectivo, de resultados, territorial e institucional.
- **La programación presupuestaria**, resulta ser un proceso donde sus áreas técnicas operativas de las entidades públicas determinan y/o distribuyen, según corresponda, sus ingresos y gastos en el periodo correspondiente, en base a la Asignación Presupuestaria Multianual (APM), así como los derivados de los cambios previstos por la normatividad que los regulan.
- **La formulación Presupuestaria**, es el proceso mediante el cual las entidades públicas registran la información de la programación utilizando la clasificación de ingresos,

gastos, fuentes de financiamiento y geográfico, así como las metas presupuestarias, la estructura programática y la estructura funcional

Articulación entre el planeamiento estratégico y el presupuesto público

La elaboración del plan estratégico a nivel nacional se efectúa considerando los aportes de diferentes actores económicos y sociales. Esto no podría ser de otra manera si lo que el gobierno nacional persigue es el bienestar social. Es decir, resulta imposible lograr la satisfacción del ciudadano si no se escuchan cuáles son sus necesidades concretas, a través de sus representantes.

Aualmente, las instituciones públicas peruanas elaboran sus programas presupuestales que van a ser incorporados al plan estratégico nacional. La principal distinción entre estos documentos y, los que elaboran el sector privado radica en el impacto social de las políticas públicas de gobierno.

El presupuesto público se elabora con toda la programación de ingresos y gastos de todas las entidades gubernamentales. Para ello, la gestión pública dispone de plazos para informar cuáles son sus necesidades de fondos, la distribución de las partidas, etc.

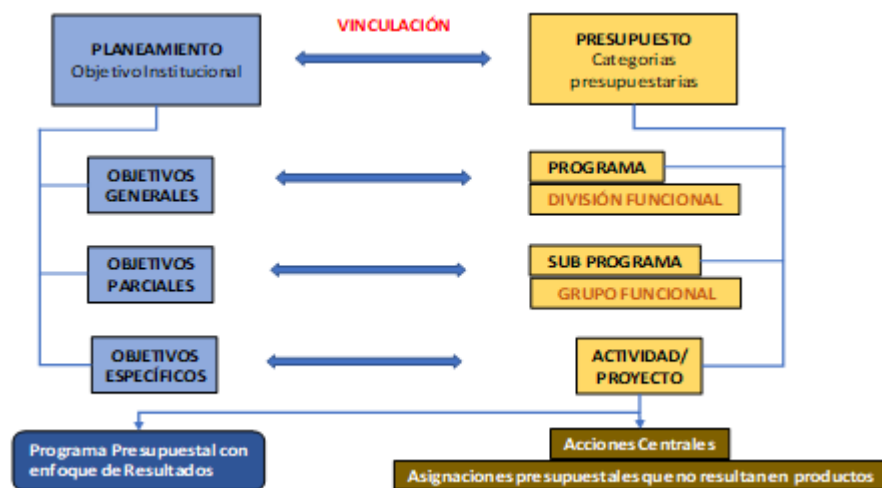


Figura 42. Articulación del planeamiento con el presupuesto

Nota. Recuperado de Mg. Víctor Vargas Espejo. Escuela de Gobierno y Gestión Pública. 2023. Pag.68

Conclusiones

La prospectiva resulta ser un instrumento muy importante para la gestión pública, porque a través de ella permite que los organismos responsables tomen decisiones, en base a la recopilación de conocimientos sobre el futuro para construir visiones de mediano y largo plazo.

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Sistema Nacional de Presupuesto Público son dos sistemas importantísimos mediante los cuales deben conducir al cierre el cierre de brechas de infraestructura y de acceso a servicios priorizados.

La modernización de la gestión pública es un proceso de constante transformación con la finalidad de generar valor público y como instrumento de modernización permite que las instituciones públicas realicen una gestión orientada a resultados, es decir al servicio del ciudadano, a través de los objetivos establecidos en los planes gubernamentales.

La integración que realiza el Estado a través de las políticas públicas las integra funcionalmente a través del planeamiento estratégico con la visión y objetivos. En tanto, el presupuesto para resultados garantiza que los presupuestos sean asignados en función a los productos para atender las necesidades del ciudadano en un marco de equilibrio fiscal.

La articulación entre la planificación estratégica gubernamental y el presupuesto público trata sobre la asignación de recursos escasos para cubrir las diversas necesidades de la ciudadanía, siendo esta el reflejo financiero de un plan. Además, se realiza por el grado de integración que existe entre los objetivos y las metas de los planes nacionales, sectoriales y territoriales.

La articulación con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) se presenta desde el momento que se formula el Plan Nacional de Inversiones, debido que allí se encuentra especificado el gasto total de inversión. Es decir, que en el PEDN se fijan los objetivos, estrategias y metas de inversión, en el plan financiero se establecen los recursos que las entidades públicas nacionales tendrán disponibles, determinando el nivel de gastos del sector público.

En el Perú, el presupuesto se asigna según la lógica de “presupuesto por resultados”. Ello implica que durante la planificación del presupuesto se tengan que determinar resultados, a pesar que desde el Sinaplan también se determinan resultados. Ello genera que cada sistema posea sus propios resultados, limitando sus posibilidades que se armonicen.

Que la aprobación del presupuesto nacional sea por parte del Congreso de la República y que el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional sea aprobado por el Poder Ejecutivo es una limitante para sostener un análisis y diálogo profundo sobre su articulación.

Referencias

Se muestra a continuación los materiales bibliográficos de aquellos autores nacionales e internacionales que permite sustentar la existencia de una articulación entre el planeamiento estratégico del estado y el presupuesto público.

Bonari, D., Gasparín, J., Diéguez, G., & Sánchez, J. (2015). *La vinculación entre planificación y presupuesto como herramienta de la gestión pública por resultados*. CIPECC.

Campos, J., & Walker, L. (2002). Linking Planning and Budgeting: The Medium Term Expenditure Framework (MTEF). *The Governance Brief*.

Ceplan. (2019). *Guía para el Planeamiento Institucional*. Lima.

Ceplan. (8 de Febrero de 2021). Directiva para la Formulación y Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. *Directiva N°001-2017-CEPLAN/PCD*. Lima.

Ceplan. (2023). *Guía de políticas nacionales*. Lima: Ceplan.

Damián Bonari, J. G. (2014). *La vinculación entre la planificación y presupuesto. Recomendaciones para su implementación*. CIPPEC.

del Carpio, O., & Castro, R. (2016). Prospectiva y gestión estratégica en el sector público peruano: avances y limitaciones. En G. Blutman, & H. Cao, *Estado y administración pública: Paradojas en América Latina* (pág. 234). Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Egaña, R., & Márquez, M. (2020). La planificación gubernamental en América Latina y en Chile. *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, 183-2014.

Galoso, E., & Ospino, J. (2020). Desarticulación del planeamiento estratégico y la programación presupuestaria y su efecto en la gestión del CEPLAN. *Pensamiento Crítico*, 69 - 106.

Naciones Unidas. (24 de Octubre de 2022). *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo*. Obtenido de Sistema Nacional de Inversión Pública de Colombia: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-inversion-publica-de-colombia>

National Audit Office. (2023). *Financial management in government: strategic planning and budgeting*. National Audit Office.

OCDE. (2016). *Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: Gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo*. París: Éditions OCDE. Obtenido de Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Perú: https://read.oecd-ilibrary.org/governance/estudios-de-la-ocde-sobre-gobernanza-publica-peru_9789264265226-es#page351

OCDE. (2021). *Reseñas de la OCDE sobre gobernanza pública: Haití: Fortalecimiento de la administración pública para una gobernanza resiliente y sostenible*. Obtenido de 3. Uso de evidencia en la planificación estratégica y la presupuestación en Haití: https://www.oecd-ilibrary.org.translate.google/sites/350c6998-en/index.html?itemId=/content/component/350c6998-en&_x_tr_sl=auto&_x_tr_tl=es&_x_tr_hl=es&_x_tr_pto=wapp

- OECD. (2015). *Recommendation of the council on budgetary governance*. París.
- Palchisaca, M. (2015). *La articulación de la Planificación con el Presupuesto. Análisis del marco conceptual y de algunas experiencias en América*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales - IAEN.
- Presidencia de la República del Perú. (16 de Setiembre de 2018). *Decreto Legislativo N° 1436. Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público*. Obtenido de <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/normas-legales/201356-1436>
- Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional. (s.f.). *5. Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes*. Obtenido de Acuerdo Nacional. Unidos para crecer: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/i-democracia-y-estado-de-derecho/5-gobierno-en-funcion-de-objetivos-con-planeamiento-estrategico-prospectiva-nacional-y-procedimientos-t>
- Shack, N. (2008). *Intentando caracterizar la articulación entre el Plan y el Presupuesto. Algunas experiencias en América Latina*. BID - PROVED.
- Shack, N. (2014). La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región. En J. Máttar, & P. Daniel, *Planificación, prospectiva y gestión pública: Reflexiones para la agenda de desarrollo* (págs. 139-157). Santiago de Chile: Cepal.
- Spackman, M. (2002). *Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning*. París: OCDE.
- Tavares, M., & Barretta, N. (2006). *Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestales*. BID.
- Tello, P., Bastidas, D., & Pisconte, J. (2009). *Gestión pública*. IDEA Internacional.
- Terza, B. (2019). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto en el marco de la gestión por resultados: El caso Argentina 2018*. Universidad de Buenos Aires. Obtenido de bibliotecadigital.econ.uba.ar:
http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-1466_TerzaB.pdf
- World Bank. (2018). *Budgeting for Performance in Malaysia*.

Anexos

1. Normas legales nacionales vigentes que relacionan el sistema administrativo de planeamiento estratégico del Estado y el presupuesto público

Las principales normativas que permiten vincular los sistemas administrativos de planeamiento y presupuesto público en el nivel de planeamiento estratégico nacional son las siguientes:

1. Con respecto a la **Constitución Política del Perú** de 1993, en su Capítulo de Economía, señala como principio fundamental a la economía social de mercado, donde el Estado peruano se constituye como el garante final del bien común en lo económico (Artículo 58°); siendo uno de los deberes del Estado el promover bienestar general que se fundamenta en la justicia, el desarrollo integral y equilibrado de la Nación (Artículo 44°). Además, tiene por obligación de brindar los servicios necesarios para satisfacer las necesidades de la sociedad.

En el Capítulo IV, en materia presupuestal, se asignan responsabilidades para la formulación y aprobación en forma equilibrada del presupuesto general de la República por el periodo del ejercicio anual.

2. **Decreto Supremo N° 054-2018-PCM** - Lineamientos de la Organización del Estado. Publicada el 18 de mayo de 2018.

Análisis:

Conforme a los Artículos 1° y 4° (DS N° 054-2018-PCM), esta normatividad busca que las entidades del Estado se organicen de la mejor manera a fin de dar respuesta oportunamente a las necesidades de la población (bienes y servicios), asegurando una prestación ágil, oportuna, efectiva y de calidad, con resultados que impacten positivamente en su bienestar y el desarrollo del país.

Esta normativa considera importante que para crear una Entidad pública se debe de tomar en cuenta en su diseño la estrategia y priorización institucional del producto a entregar a la ciudadanía.

3. **Ley N° 29158** - Ley Orgánica del Poder Ejecutivo: Publicado el 20 de diciembre de 2007.

Análisis:

En esta normativa destaca el Artículo 46°, donde menciona los 11 sistemas administrativos con los que cuenta la administración pública del Perú, entre ellos se encuentra el sistema administrativo de Presupuesto Público y sistema administrativo de Planeamiento Estratégico. Asimismo, indica, que el Poder Ejecutivo ejerce la rectoría sobre dichos sistemas administrativo a excepción del Sistema Nacional de Control, destacando que el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico se rige por su propia ley.

4. **Decreto Supremo N° 029-2018-PCM** - Reglamento que regula las Políticas Nacionales: Publicada el martes 20 de marzo de 2018.

Análisis:

Conforme al Artículo 11°, en los presentes numerales establece la vinculación de las políticas nacionales con el SINAPLAN, lo siguiente:

11.1 Las políticas nacionales desarrollan sus objetivos a través de metas, indicadores y responsables en los respectivos planes estratégicos sectoriales multianuales- PESEM, planes estratégicos multisectoriales, planes estratégicos institucionales y planes operativos institucionales de los Ministerios y sus organismos públicos, según corresponda, en el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN.

11.2 Las políticas nacionales no requieren la elaboración de planes de implementación o ejecución distintos a los establecidos en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN.

5. **Decreto Supremo N° 042-2023-PCM**, Decreto Supremo que aprueba la Política General de Gobierno para el presente mandato presidencial, publicado el 25 de marzo de 2023.

Análisis:

El Consejo de ministros acordó aprobar la Política General de Gobierno para el presente mandato presidencial (2023-2026), la cual cuenta con nueve ejes y sus respectivos lineamientos orientados al desarrollo y actualización de las políticas nacionales, planes e intervenciones gubernamentales, encontrándose en concordancia con las Políticas de Estado, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y la Visión del Perú al 2050.

6. **Decreto Supremo N° 105-2002-PCM** - Precisan que el presidente de la República preside el Acuerdo Nacional e institucionalice el Foro del Acuerdo Nacional. Refrendada el 17 de octubre de 2002.

Análisis:

El Foro del Acuerdo Nacional solicitó al Gobierno la expedición de una norma legal que lo institucionalice (DS N° 105-2002-PCM), por lo que conforme a la Cuarta Política de Estado sobre "Institucionalización del Diálogo y la Concertación", donde establece que el Estado promoverá y consolidará una cultura de diálogo y concertación e institucionalizará los canales y mecanismos de participación ciudadana y la concertación en los diversos ámbitos en ella indicados; por lo tanto, se institucionaliza el Foro del Acuerdo Nacional como instancia de promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional, adscrito a la PCM y presidiendo el Presidente de la República, de conformidad lo dispone el numeral 24, Artículo 118 de la Constitución Política del Perú.

7. **Las 35 políticas de Estado del Acuerdo Nacional**

Análisis:

Las políticas de Estado proponen los cambios necesarios en aspectos sociales, políticos y económicos para alcanzar el bien común de la población en un marco de desarrollo sostenible y gobernabilidad democrática.

El Acuerdo Nacional es un foro que elabora y aprueba lineamientos en políticas del Estado sobre la base del diálogo y la construcción de consensos, luego de un proceso de talleres y consultas a nivel nacional, con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país.

El Acuerdo Nacional hasta el momento tiene aprobado 35 Políticas de Estado, que en materia de planeamiento, presupuesto y económico social tienen los compromisos siguientes:

Política 05 – “Gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes”; el compromiso 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.

Política 24 – “Afirmación de un Estado eficiente y transparente”; el compromiso que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno.

Política 31 – “Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda”; el compromiso de asegurar las condiciones que permitan contar con un presupuesto sostenible y acorde a las prioridades nacionales.

8. **Decreto Legislativo N° 1088** - Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico: Publicada el sábado 28 de junio de 2008.

Análisis:

De acuerdo con el Artículo 2° (DL. N° 1088), el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico es creada como conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales tiene por finalidad coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. Asimismo, se crea el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN, como el órgano rector y orientador del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. Sus competencias son de alcance nacional y constituye un pliego presupuestario.

El Ceplan tiene entre una de sus funciones principales promover, concertar y articular la propuesta del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional con los poderes del Estado, los organismos constitucionales autónomos, los gobiernos regionales y locales, los partidos políticos y las instituciones representativas de la sociedad civil, utilizando metodologías de participación directa y otras diversas de sondeo de opinión técnicamente válidas.

9. **Decreto Supremo N° 095-2022-PCM** y su modificatoria el **Decreto Supremo N° 103-2023-PCM** -Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050. Publicado el 28 de julio de 2022.

Análisis:

El PEDN 2050, tiene como base los lineamientos de política, prioridades, objetivos, metas y acciones de orden estratégico (acordes con Artículo 9 de la Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD), propone cuatro Objetivos Nacionales: 1) Alcanzar el pleno desarrollo de las capacidades de las personas sin dejar a nadie atrás; 2) Gestionar el territorio de manera sostenible a fin de prevenir y reducir los riesgos y amenazas que afectan a las personas y sus medios de vida, con el uso intensivo del conocimiento y las comunicaciones, reconociendo la diversidad geográfica y cultural, en un contexto de cambio climático; 3) Elevar los niveles de competitividad y productividad con empleo decente y en base al aprovechamiento sostenible de los recursos, el capital humano, el uso intensivo de la ciencia y tecnología, y la transformación digital del país; y 4) Garantizar una sociedad justa, democrática, pacífica y un Estado efectivo al servicio de las personas, sobre la base del diálogo, la concertación nacional y el fortalecimiento de las instituciones.

El PEDN al 2050 considera los problemas estructurales del país, los desafíos futuros y plantea una oportunidad de cambio. Para ello, se ha realizado un diagnóstico considerando el análisis del contexto global, latinoamericano y la situación actual del país al 2021.

El PEDN 2050 representa una apuesta estratégica con enfoque prospectivo que coloca en el centro a las personas, protegiendo en primer lugar la vida y asegurando el funcionamiento de las cadenas de valor para articular, alrededor de ellas, los esfuerzos de la sociedad peruana y su Estado. Por ello, sus objetivos tienen el mismo horizonte temporal que la Visión de País y orientan las decisiones nacionales, buscando el pleno desarrollo de las personas y sus capacidades; la gestión sostenible del territorio a través de la aplicación de soluciones basadas en la ciencia y la tecnología; la competitividad y productividad; el impulso de la ciencia, tecnología e innovación, como un motor principal de desarrollo económico y social, mediante el fortalecimiento de la institucionalidad y efectividad del Estado en el corto, mediano y largo plazo. El logro de tales objetivos contribuirá en un futuro próximo a consolidar al Perú como un país democrático, ético, inclusivo, competitivo, integrado al mundo y orgulloso de su diversidad cultural.

10. **Decreto Legislativo N° 1436** - Administración Financiera del Sector Público. Publicada el 16 de setiembre de 2018.

Análisis:

Conforme a uno de sus lineamientos generales sobre la gestión eficiente, el presente Decreto Legislativo señala que la programación multianual de los recursos públicos se encuentra alineada a la política fiscal, al logro de sus resultados y al desempeño institucional; además, esta debe encontrarse en consistencia con las políticas públicas, a través de los Sistemas Nacionales de Presupuesto Público, la Gestión de inversiones y entre otras.

En su Artículo 17°, sobre la “integración extra sistémica”, señala que la Administración Financiera del Sector Público se encuentra vinculada a los planes y/o políticas nacionales, sectoriales e institucionales de corto, mediano y largo plazo, tales como: a) El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, b) La Política General de Gobierno, c) Los Planes Sectoriales Multianuales, d) El Marco Macroeconómico Multianual, e) El Plan Estratégico Institucional, f) Los Planes de Desarrollo Concertado, y el g) El Plan Operativo Institucional.

11. **Decreto Legislativo N° 1440** - Sistema Nacional de Presupuesto Público: Publicado el 16 de setiembre de 2018.

Análisis:

En esta normativa se puede resaltar la vinculación que existe entre el Plan Estratégico Institucional y los recursos presupuestales a través de las actividades y productos, en los siguientes artículos:

- a. Al señalar en el numeral 12, Artículo 2°, que, en la programación multianual, el presupuesto del sector público tiene una perspectiva al logro de resultados a favor de la población en concordancia con las reglas fiscales y los instrumentos de planeamiento elaborados en el Sinaplan.
- b. En el Artículo 10, refiere que el responsable del Programa Presupuestal se encuentra a cargo de la gestión estratégica y operativa de la programación presupuestal de los productos y de garantizar la provisión efectiva y eficiente de los servicios que los componen, en el marco de los resultados a lograr en un Programa Presupuestal. Además, articula de manera transversal los resultados u objetivos para el desarrollo y mejora de los productos en términos de efectividad, eficiencia y calidad.
- c. Conforme al numeral 13.3, Artículo 13, señala que el Presupuesto del Sector Público tiene como finalidad el logro de resultados a favor de la población y del entorno, así como su articulación con los instrumentos del Sinaplan.
- d. En el Artículo 16, desarrolla la parte conceptual y finalidad de los Programas Presupuestales; en el sentido siguiente:
- e. El Programa Presupuestal es una unidad de programación de las acciones de los Pliegos, las que se encuentran integradas y articuladas orientadas a proveer productos para lograr resultados u objetivos estratégicos institucionales y permite operacionalizar la estrategia del PpR en el Presupuesto del Sector Público. Asimismo, los Programas Presupuestales pueden ser Programas Presupuestales Orientados a Resultados (PPoR) y Programa Presupuestal Institucional (PPI), cuyo diseño se encuentran orientados a resultados; siendo las Leyes Anuales de Presupuesto del Sector Público que establecen los resultados priorizados.
- f. En su Artículo 17° define los Centros de Costos como unidades de las Entidades que consolidan los costos derivados de la provisión de bienes y servicios públicos a la sociedad y del desarrollo de los procesos de soporte, enmarcados en las disposiciones del Sistema Nacional de Abastecimiento.
- g. Conforme al numeral 24.2, Artículo 24°, considera como uno de los factores de estimación de la Asignación Presupuestaria Multianual (APM) la articulación con

el Sinaplan, priorizando la política a nivel de resultados, productos u objetivos estratégicos institucionales.

- h. De acuerdo con el numeral 27.2, Artículo 27°, la distribución del APM para el año fiscal que entra en vigencia se realiza considerando los Clasificadores de Ingresos y Gastos, de acuerdo con las prioridades de resultados de política nacional; y las prioridades institucionales articuladas con el Sinaplan.

12. **Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM- SGP** – Principios de actualización para la modernización de la gestión pública. Refrendada el 21 de febrero de 2019.

Análisis:

El presente lineamiento de la Secretaria de Gestión Pública de la PCM, en el marco de la Modernización de la Gestión Pública del Perú, tiene como objetivo dar mecanismos y herramientas de gestión para las entidades públicas, a fin de que obtengan resultados valiosos, pertinentes, eficaces y eficientes para la población, la cual resulta ser consistente en una gestión que crea “Valor Público”.

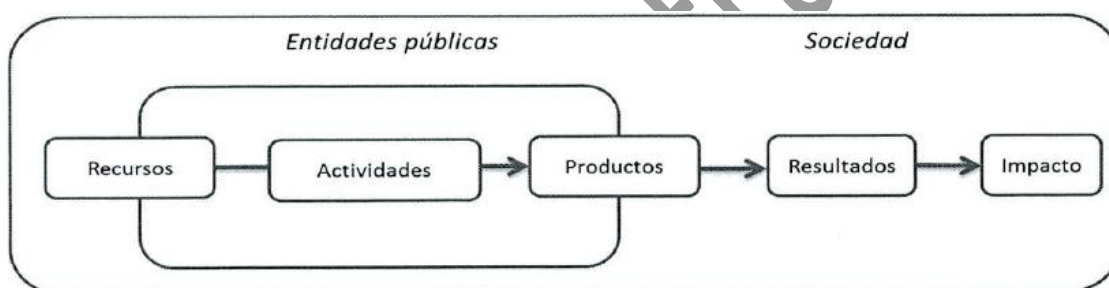


Figura 43. Cadena de valor público de las entidades públicas

Nota. Recuperado de Resolución de la Secretaría de Gestión Pública N° 004-2019-PCM-SGP.

13. **Decreto Legislativo N° 1252 y el TUO (D.S. N° 242-2018-EF)** - Sistema de Programación Multianual y Gestión de Inversiones. Publicada el 01 de diciembre de 2016.

Análisis:

El presente Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones, como sistema administrativo del Estado, tiene por finalidad orientar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión para el desarrollo del país (**Artículo 1° D.L.- N° 1252**).

El TUO de la presente normativa señala que la programación multianual de la inversión se vincula a los objetivos nacionales, regionales y locales que se encuentran establecidos en el planeamiento estratégico, conforme al marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, de acuerdo a la priorización y asignación multianual de fondos públicos a realizarse en el proceso presupuestario, en concordancia con las proyecciones del Marco Macroeconómico Multianual (**Artículo 3° D.S. N° 242-2018-EF**).

Conforme a lo indicado anteriormente, en el **Artículo 4° D.S. N° 242-2018-EF**, se hace una precisión con respecto al Ciclo de Inversión de la Programación Multianual de Inversiones, los objetivos antes mencionados deben de estar establecidos en las metas

para observar el logro de sus objetivos y permitan evaluar el avance respecto al cierre de las brechas de infraestructura o de acceso a los servicios y la rendición de cuentas.

A partir de la revisión normativa, se puede afirmar que:

- a. De acuerdo con Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - Decreto Legislativo N° 1088. En el marco del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico – Sinaplan, las políticas nacionales desarrollan sus objetivos a través de metas, indicadores y responsables en los respectivos planes estratégicos sectoriales multianuales - Pesem, planes estratégicos multisectoriales, planes de desarrollo concertados, planes estratégicos institucionales y planes operativos institucionales.
- b. Conforme lo indica el Decreto Legislativo N° 1436 la programación multianual de los recursos públicos se encuentra alineada a la política fiscal, al logro de sus resultados y al desempeño institucional.
- c. El Decreto Legislativo N° 1436 señala que la Administración Financiera del Sector Público se encuentra vinculada a los planes y/o políticas nacionales, sectoriales e institucionales de corto, mediano y largo plazo, tales como El Decreto Legislativo N° 1440 indica la vinculación que existe entre el Plan Estratégico Institucional y los recursos presupuestales a través de las actividades y productos. Además, el mismo Decreto señala que el Programa Presupuestal se encuentran integrada, articulada y orientadas a proveer productos para lograr resultados y objetivos estratégicos institucionales.
- d. Conforme a la “Directiva para el Diseño de los Programas Presupuestales en el Marco del Presupuesto por Resultados” (Directiva N°0005-2020-EF/50.01), los Programa Presupuestal se encuentran integrada, articulada y orientadas a proveer productos para lograr resultados y objetivos estratégicos institucionales.

2. Aportes de la prospectiva al planeamiento

Conforme al Artículo 10 del D. Leg N° 1088, el Ceplan tiene funciones de especiales en materia de prospección: “Identificar y definir escenarios estratégicos futuros a base de estudios prospectivos y del análisis integral de la realidad, de las potencialidades, de los activos tangibles e intangibles y del entorno internacional, promoviendo la participación de los centros académicos y de investigación del país”. Asimismo, conforme al numeral 6, Artículo 4° del mismo decreto legislativo en mención, el Objetivos del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico en asunto prospectivo indica: “Promover la formulación de planes estratégicos, programas y proyectos con visión prospectiva de mediano y largo plazo, así como el desarrollo de los aspectos teóricos que los sustentan, aplicando un enfoque nacional contextualizado en el ámbito internacional, con prioridad en las relaciones y oportunidades que tienen su origen en los acuerdos internacionales de los que el Perú es parte”.

Lo señala del Carpio y Castro (2016), el objetivo principal de la modernización es lograr una gestión pública orientada a resultados, satisfaciendo las necesidades de los ciudadanos. En el Perú, el Ceplan es la entidad que viene implementando instrumentos de la prospectiva y el planeamiento en todos los niveles de gobierno, ambas disciplinas aportan para estos fines.

El marco conceptual que desarrolla la dinámica de los sistemas prospectivos explica las interdependencias e interrelaciones entre los elementos del sistema como procesos, insumos, productos e impactos, así como su interacción con el entorno externo de la organización.

El planeamiento estratégico en el sector público se encuentra relacionado a la noción de misión y visión de futuro, que estaría vinculado con la prospectiva o los estudios de futuro, además de la noción de grupos interés, que estaría más cercano a las relaciones públicas.

Asimismo, en materia de prospección, desde un punto de vista conceptual, se considera dos grupos: el primero esta referido a desarrollar y dar una orientación de estudios estratégicos para la identificación de tendencias internacionales, oportunidades, riesgos y contingencias, planteando opciones estratégicas para su aplicación. El segundo es identificar y definir escenarios estratégicos futuros a base de estudios prospectivos y del análisis integral de la realidad, de las potencialidades, de los activos tangibles e intangibles y del entorno internacional (Decreto Legislativo N°1088 citado por del Carpio & Castro, 2016, pág. 226).

Sobre la definición conceptual, se señala que “La prospectiva es un proceso sistemático y participativo para recopilar conocimientos sobre el futuro y construir visiones a medio y largo plazo, con el objetivo de informar las decisiones que han de tomarse en el presente y movilizar acciones conjuntas” (Comunidades Europeas, 2002 citada por del Carpio & Castro, 2016, pág. 231-232)

Asimismo, busca simultáneamente contribuir a la formulación de políticas públicas, al proceso de planeamiento estratégico, previa coordinación interinstitucional para su implementación de las políticas y planes.

En la Figura 16 **Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, se observa un modelo lógico para la evaluación de impactos de los programas de prospectiva, en el marco del desarrollo de sociedades del conocimiento y desarrollo de capacidades para enfrentar los desafíos de las sociedades en riesgo.

“Se puede deducir que la importancia de la prospectiva radica principalmente en su capacidad para informar a los organismos responsables de la toma de decisiones de política, y su contribución al desarrollo de capital social (o a la creación de redes) y al desarrollo de capacidades, todos ellos elementos transversales para la gestión estratégica en el sector público (del Carpio & Castro, 2016).

Se puede observar que, en dicha figura, sobre la parte superior se encuentran los objetivos prioritarios (superiores) que pretende alcanzar el organismo responsable de la prospectiva, para lo cual debe de escapar de los riesgos o minimizarlos, a través de una sociedad con suficiente conocimiento, utilizando los factores internos del sistema prospectivo y factores externos del entorno.

Los objetivos superiores inician con el ingreso de los insumos, que pueden ser para este caso información u otros elementos relacionados, luego se realizan las actividades de prospectiva, con la finalidad de obtener impactos inmediatos, intermedios o estratégicos (largo plazo).

Para contrarrestar una sociedad de riesgo, es necesario crear una sociedad del conocimiento, siendo necesario para ello contar con los recursos financieros, personal, datos e información, etc. El trabajo se estructura en cuatro grupos de acciones intercomunicados; así como en el primer grupo se inicia con la definición del alcance, luego con los paneles de expertos, realizando talleres y consultorías, obteniendo resultados de comunicación. En el segundo grupo, se realiza nuevas combinaciones de grupos de interés con una visión compartida de futuro, generando cambios de mentalidad, investigación multidisciplinaria y entre otras. En el tercer grupo, se encuentra la alineación de actores y protagonistas, generando felicitaciones en todas las redes con un aumento de capital social. En el cuarto grupo, se obtiene como resultado un público informado, con manejo de incertidumbres, que promueve la participación, apoya la información, absorbe el conocimiento y genera la capacidad creatividad.

Los factores internos del sistema prospectivo se inician con el ingreso (inputs) de la información (producto) y culmina con la salida (outputs) procesada de la información (producto), habiendo cumplido su objetivo a través de los actores o protagonistas intervinientes en el proceso.

Los factores externos del entorno amplio, resulta ser positivos en un contexto socio cultural, con la presencia de gobernanza, cultura política y arreglos institucionales, generados por la estructura de un proceso de innovación y el avance de una sociedad del conocimiento.

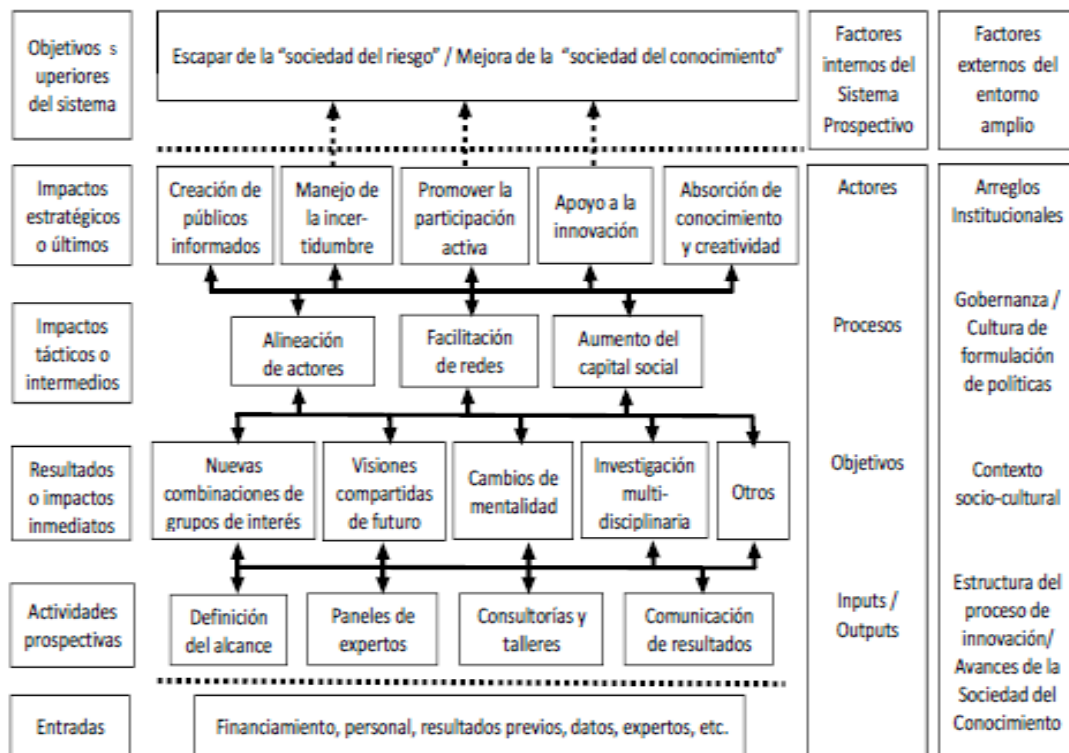


Figura 44. Evaluación de impactos de un sistema prospectivo

Nota. Recuperado de "Prospectiva y gestión estratégica en el sector público peruano: avances y limitaciones", de Carpio y Castro (2016), p. 235, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, recuperado de "Interpreting foresight process impacts: Steps towards the development of a framework conceptualising the dynamics of 'foresight systems'" de Amanatidou y Guy (2008), *Technological Forecasting & Social Change*, 75, p. 539-557.

Documento



T. (511) 211 7800
webmaster@ceplan.gob.pe
www.ceplan.gob.pe
Av. Canaval y Moreyra 480 - Piso 21,
San Isidro Lima - Perú



Ceplan



Ceplan2050



Canal Ceplan



Ceplan



CanalPerú



Ceplan