



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado

Facultad de Ciencias Económicas

Unidad de Posgrado

**La desarticulación entre el sistema de planeamiento
estratégico y la programación presupuestaria y su
incidencia en la gestión pública del CEPLAN: 2009-
2018**

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Economía con
mención en Gestión y Políticas Públicas

AUTOR

Elmer Marcos GALLOSO PORRAS

ASESOR

Mg. Juan José Manuel Ysaac OSPINO EDERY

Lima, Perú

2022



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Galoso, E. (2022). *La desarticulación entre el sistema de planeamiento estratégico y la programación presupuestaria y su incidencia en la gestión pública del CEPLAN: 2009-2018*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Ciencias Económicas, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Metadatos complementarios

Datos de autor	
Nombres y apellidos	Elmer Marcos Galloso Porras
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	42420242
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-0465-5237
Datos de asesor	
Nombres y apellidos	Juan José Manuel Ysaac Ospino Ederly
Tipo de documento de identidad	DNI
Número de documento de identidad	08192374
URL de ORCID	https://orcid.org/0000-0002-9179-3178
Datos del jurado	
Presidente del jurado	
Nombres y apellidos	Lenin William Postigo de la Motta
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	10493453
Miembro del jurado 1	
Nombres y apellidos	Victor Manuel Giudice Baca
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	08009456
Miembro del jurado 2	
Nombres y apellidos	José Adolfo Hinojosa Pérez
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	09817348
Miembro del jurado 3	
Nombres y apellidos	Jorge Abraham Barrera Herrera
Tipo de documento	DNI
Número de documento de identidad	07966719

Datos de investigación	
Línea de investigación	D.1.4.1.2 Finanzas públicas
Grupo de investigación	No aplica.
Agencia de financiamiento	Sin financiamiento.
Ubicación geográfica de la investigación	Entidad pública: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN País: Perú Departamento: Lima Provincia: Lima Distrito: San Isidro Avenida: Enrique Canaval y Moreyra 480 Latitud: -12.0974667 Longitud: -77.0211175
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2019 - 2020
URL de disciplinas OCDE	Administración pública https://purl.org/pe-repo/ocde/ford#5.06.02



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

**ACTA PARA OPTAR EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN ECONOMÍA CON
MENCION EN GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

En la ciudad de Lima a los veintisiete días del mes mayo del dos mil veintidós a la 16:00 horas, reunidos en la Sala Virtual a través de la Plataforma Google Meet meet.google.com/dmg-jtik-vgs de la **FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS**, ante el Jurado Examinador designado mediante Dictamen N°000374-2022-UPG-VDIP-FCE/UNMSM, presidido por el:

Dr. LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA

e integrado por los miembros: Mg. Juan José Manuel Ysaac Ospino Edery, Dr. Víctor Manuel Giudice Baca, Dr. José Adolfo Hinojosa Pérez y Mg. Jorge Abraham Barrera Herrera. El Presidente del Jurado Examinador dio lectura al legajo correspondiente e invitó a don Elmer Marcos Galloso Porras, a efectuar la exposición oral de su tesis "**LA DESARTICULACIÓN ENTRE EL SISTEMA DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO Y LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA DEL CEPLAN: 2009-2018**", presentado para optar el Grado Académico de Magister en Economía con mención en Gestión y Políticas Públicas en aplicación al Reglamento General de Estudios de Posgrado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, aprobado por la Resolución Rectoral N°00301-R-09 y la Directiva para la sustentación virtual de tesis de posgrado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, aprobado por la Resolución Rectoral N°01357-R-20.

Terminada la exposición del Candidato a Magister en Economía con mención en Gestión y Políticas Públicas, los Miembros del Jurado Examinador procedieron a formular sus preguntas, las cuales fueron respondidas adecuadamente por el graduando.

A continuación, el Jurado Examinador entró en deliberación y evaluación de la Tesis en sí y de la sustentación de la misma, encontrándose que el Candidato a Magister en Economía con mención en Gestión y Políticas Públicas, ha obtenido la siguiente calificación:

15 (QUINCE) BUENO

El presidente del Jurado Examinador, de conformidad con el mencionado Reglamento para el Otorgamiento del Grado Académico de Magister, hizo conocer al graduando su aprobación, recomendando que la Facultad de Ciencias Económicas proponga a la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, que se le otorgue el Grado Académico de Magister en Economía con mención en Gestión y Políticas Públicas.

En fe de lo cual firman la presente acta.

Dr. LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
PRESIDENTE

Dr. VICTOR MANUEL GIUDICE BACA
MIEMBRO

Mg. JUAN JOSÉ MANUEL YSAAC OSPINO EDERY
ASESOR

Dr. JOSÉ ADOLFO HINOJOSA PÉREZ
MIEMBRO

Mg. JORGE ABRAHAM BARRERA HERRERA
MIEMBRO

Dedicatoria:

A mis padres Marcos Galloso Reyes y Lila Porras Vizcarra que siempre alentaron mi continuo y permanente desarrollo personal, académico y profesional.

A Yvette Pamela Huaylla Aguirre, mi esposa, quien me ha motivado, estimulado y sostenido en la consecución de este nuevo logro.

A Marcos Dayú Alexander y a Marcos Arián Behluj, mis pequeños hijos, quienes se han constituido en el motivo que orienta todo propósito de superación.

Agradecimientos:

Al Señor Dios Todopoderoso, quien me ha concedido la fortaleza y los medios para culminar esta nueva etapa de desarrollo académico.

A la Unidad de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, mi alma máter, que a través de sus docentes especializados me ha brindado los conocimientos y técnicas para la obtención del grado académico de magíster.

A mi asesor, magíster Juan José Manuel Ysaac Ospino Edery quien con su conocimiento y pericia intelectuales ha orientado pacientemente el desarrollo de esta tesis.

Al apoyo incondicional de mi querido amigo Juan Francisco del Rosario Nieto.

ÍNDICE GENERAL

CAPITULO I: INTRODUCCIÓN

1.1.	Situación problemática -----	1
1.2.	Formulación del problema -----	9
1.2.1.	Problema principal -----	9
1.2.2.	Problemas específicos -----	9
1.3.	Justificación de la investigación -----	9
1.4.	Objetivos -----	10
1.4.1.	Objetivo general -----	10
1.4.2.	Objetivos específicos -----	11

CAPITULO II: MARCO TEÓRICO.

2.1.	Antecedentes del problema -----	12
2.1.1.	Antecedentes nacionales -----	12
2.2.	Bases teóricas -----	14
2.2.1.	El planeamiento estratégico y el presupuesto público -----	14
2.2.1.1	Planeamiento estratégico -----	14
2.2.1.2	Presupuesto público -----	15
2.2.1.3	Marco legal de los sistemas administrativos planeamiento estratégico y presupuesto público en Perú -----	17
2.2.1.4	Estudios de carácter internacional sobre la vinculación entre – planeamiento estratégico y presupuesto público-----	21
2.2.1.5	Reseña histórica de los sistemas administrativos ----- planeamiento estratégico y presupuesto público en Perú -----	25
2.2.1.6	Experiencias en países latinoamericanos de la vinculación --- planeamiento estratégico y presupuesto público. Casos: ----- Ecuador y Uruguay -----	36
2.2.2.	Gestión pública -----	49
2.2.2.1	La nueva gestión pública-----	50
2.2.2.2	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN ----	56
2.3.	Glosario de términos -----	72

CAPITULO III: METODOLOGÍA.

3.1. Tipo y diseño de investigación -----	76
3.2. Unidad de análisis -----	77
3.2.1. Período de análisis -----	77
3.3. Tamaño de la muestra -----	77
3.4. Técnica de recolección de datos y análisis e interpretación de la ----- información -----	77
3.5. Matriz de consistencia -----	79
3.6. Hipótesis general -----	80
3.7. Hipótesis específicas-----	80
3.8. Identificación, definición conceptual y operacionalización de las variables – de la hipótesis general -----	80
3.9. Identificación, definición conceptual y operacionalización de las variables -- de las hipótesis específicas -----	81

CAPITULO IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

4.1. Procesamiento de datos -----	85
4.2. Análisis de regresión (Prueba de Hipótesis) -----	90
4.3. Exposición de resultados -----	95
4.3.1 De la Hipótesis General - HG-----	95
4.3.2 De la Hipótesis Específica HE1-----	96
4.3.3 De la Hipótesis Específica HE2 -----	96
4.4. Discusión de los resultados-----	97

CONCLUSIONES -----	99
---------------------------	----

RECOMENDACIONES -----	101
------------------------------	-----

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----	103
---	-----

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1.	Vinculación entre los Objetivos Estratégicos Institucionales del CEPLAN y los de la PCM	5
Cuadro 2.	Comparación de los presupuestos institucionales de apertura del CEPLAN y del SERVIR, 2009-2018.	7
Cuadro 3.	Preimagen del Perú al 2030.	20
Cuadro 4.	Monto de los presupuestos nacionales de Perú 1894 – 1912, en libras peruanas.	33
Cuadro 5.	Ejes y objetivos del “Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 Toda una vida” de Ecuador.	40
Cuadro 6.	Previsión presupuestal total del Plan Plurianual de Inversiones 2017-2021 por objetivos (en millones de dólares).	41
Cuadro 7.	Principales indicadores económicos de Ecuador en los años 2009, 2016 y 2017.	43
Cuadro 8.	Crédito y ejecución presupuestaria por área programática en Uruguay durante el 2017. (Miles de pesos uruguayos).	47
Cuadro 9.	Evolución de la inversión en Perú (% del PBI).	54
Cuadro 10.	Vinculación del eje estratégico con el objetivo estratégico del CEPLAN.	61
Cuadro 11.	Componentes del Plan Estratégico Sectorial Multianual de la Presidencia del Consejo de Ministros (PESEM– PCM) 2016-2020.	62
Cuadro 12.	Articulación de objetivos del Plan Estratégico Sectorial Multianual de la Presidencia del Consejo de Ministros (PESEM – PCM) 2016-2020 y los del Plan Estratégico Institucional del Centro Nacional de Planeamiento (PEI-CEPLAN).	63
Cuadro 13.	Vinculación de objetivos estratégicos y líneas estratégicas del CEPLAN.	64
Cuadro 14.	Evolución de la meta física programada asociada a la actividad operativa: Acompañamiento técnico para la preparación de políticas y planes en los Pliegos.	65
Cuadro 15.	Evolución de la ejecución física relacionada a la actividad operativa: Acompañamiento técnico para la preparación de políticas y planes en Pliegos.	68

Cuadro 16.	Niveles de prioridades establecidas en los Planes Estratégicos Institucionales del CEPLAN.	69
Cuadro 17.	Cumplimiento de las actividades operativas proyectadas vinculadas al acompañamiento técnico en la preparación de documentos metodológicos previstos en el Plan Operativo Institucional - POI.	85
Cuadro 18.	Proyección de gastos relacionada con el acompañamiento técnico en la preparación de documentos metodológicos durante la etapa 2009-2018.	86
Cuadro 19.	Elaboración de la variable Autónoma: Articulación Planes - Presupuesto del CEPLAN.	88
Cuadro 20.	Información de la variable Gestión Pública CEPLAN (Y0)	89
Cuadro 21.	Información del patrón de la regresión lineal – Hipótesis General (HG)	92
Cuadro 22.	Información del patrón de la regresión lineal – Hipótesis Específica 1 (HE1)	93
Cuadro 23.	Información del patrón de la regresión lineal – Hipótesis Específica 2 (HE2)	94

LISTA DE FIGURAS

Figura 1.	Presupuesto asignado al CEPLAN entre los años 2009-2018	6
Figura 2.	Proceso regular de la mejora continua en el Planeamiento Estratégico.	19
Figura 3.	Entidades del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa de Ecuador.	38
Figura 4.	Modelo conceptual de la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto en Uruguay.	45
Figura 5.	Universo de entidades públicas.	59
Figura 6.	Evolución del indicador de desempeño del CEPLAN.	70
Figura 7.	Modelo de correspondencia entre las variables	84

RESUMEN

La administración pública en el Perú se desarrolla con base en la interrelación dinámica de los distintos sistemas administrativos, los mismos que están constituidos por principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que permiten desarrollar sus actividades permanentes en función de las personas y de la sociedad. Todos los sistemas administrativos de una forma u otra están vinculados; pero, son los Sistemas de Planeamiento Estratégico y de Presupuesto Público los que están mucho más vinculados por cuanto el primero establece el tipo de sociedad que se quiere lograr y el segundo es la expresión financiera que permite asignar los recursos públicos en función de los resultados a obtener. En la presente investigación se ha analizado cómo se ha dado la vinculación de dichos sistemas en el Centro de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) en el periodo 2009-2018 y cómo ha influido en el logro de los objetivos de la entidad. La principal conclusión que se ha obtenido es que la desarticulación entre los sistemas de planeamiento estratégico y la programación de gastos ha influido en la gestión del CEPLAN.

Palabras clave: planeamiento estratégico, presupuesto público, gestión pública.

ABSTRACT

The public administration in Peru is developed based on the dynamic interrelation of the different administrative systems, which are constituted by principles, norms, procedures, techniques and instruments that allow to develop their permanent activities according to the people and the society. All administrative systems in one way or another are linked; but, it is the Strategic Planning and Public Budget Systems that are much more linked because the first one establishes the type of society that is to be achieved and the second is the financial expression that allows the allocation of public resources based on the results to get. In the present investigation, it has been analyzed how the linking of these systems in the Strategic Planning Center (CEPLAN) in the period 2009-2018 and its influence on the public management of the same for the achievement of institutional objectives. The main conclusion that has been obtained is that the disarticulation between strategic planning systems and public budget (spending schedule) has influenced the management of CEPLAN.

Keywords: strategic planning, public budget, public management.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

1.1. Situación problemática.

Un plan estratégico es el resultado de todo un proceso sistemático que le permite a una organización, cualquiera sea su tipo o tamaño, establecer objetivos priorizados y medibles en un contexto territorial, permitiendo establecer a partir de ellos líneas de acción que buscan la transformación de esa realidad en un horizonte de corto, mediano y largo plazo. Este ejercicio intelectual, cuasi académico, se refleja en un documento, constituyéndose en un importantísimo documento para la administración de la organización. Esto le permite, aprovechar las fortalezas y oportunidades y reducir, al mínimo las debilidades y amenazas. (Armijo, 2009).

Un antecedente remoto de la aplicación de la planificación estratégica a la administración pública se ha encontrado en la “Ley de Eficacia y Rendimiento del Gobierno” (*Government Performance and Results Act*) de los Estados Unidos de Norteamérica suscrita por el entonces presidente Clinton el 3 de agosto de 1993. Lo más importante de esta ley, y que es atinente al tema de la presente investigación, es que establece la planificación estratégica como una forma de gestión de la administración pública norteamericana. ¿Qué comprendía esta planificación estratégica? Según Moreno (1994, p. 523) implicaba: (i) Determinar la misión de la organización, así como sus funciones y operaciones prioritarias. (ii) Describir los objetivos de la organización. (iii) Determinar los medios a emplear para conseguir los objetivos. (iv) Describir los principales aspectos externos que podrían afectar el logro de los objetivos. (v) Describir el sistema que se emplearía en la evaluación del proceso y de los resultados.

El Perú ha sido protagonista desde el inicio del siglo XXI de una relativa estabilidad política y económica que ha posibilitado que muchos peruanos superen la pobreza y se trasladen al rango de clase media. Según la Organización para la Cooperación y el

Desarrollo Económicos (OCDE) (2015), el 60% de la población en situación de pobreza en el 2004 se redujo, aproximadamente, a 24% en el 2013. (p. 3)

El desempeño de la economía peruana, en los años comprendidos en el periodo 2005-2015, ha presentado un crecimiento económico sostenido de su producto bruto interno (PBI) del 5,8% promedio anual. Según el Instituto Nacional de Informática y Estadística (INEI) (2017) ha mostrado, a valores de precios constantes de 2007, sus picos más altos en 2007 (8,5), 2008 (9,1) y 2010 (8,3) y los más bajos en 2009 (1,1), 2015 (3,3) y 2014 (2,4) (p. 31). Dicho crecimiento se ha debido a causas externas: el crecimiento de la economía mundial, la demanda de materias primas; y a causas internas tales como: el establecimiento de “políticas macroeconómicas creíbles, programas de protección social efectivos y mayor apertura económica” (OCDE 2015, p.3), lo que ha contribuido a un mejoramiento de la productividad asociado a mejoras tecnológicas, inversión en capital humano y a un cambio en el uso de los recursos económicos del país.

Con el propósito de consolidar la democracia en Perú se constituyó el Acuerdo Nacional¹ suscribiéndose el acta fundacional el 05 de marzo de 2002. Uno de los objetivos que se estableció fue “Fortalecimiento de la Democracia y Estado de Derecho” la cual tiene como política: “Gobierno en función de objetivos y con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes”.

Con la finalidad de implementar las acciones pertinentes para el logro del objetivo, mediante Decreto Legislativo N° 1088, se aprobó la creación del SINAPLAN y del CEPLAN, definiendo a este último como “el organismo técnico especializado que ejerce la función de órgano rector, orientador y coordinador del Sistema Nacional de Planificación” y asimismo se estableció la distribución organizacional básica del CEPLAN, la cual está conformada por (i) el Consejo Directivo, (ii) la Dirección Ejecutiva, (iii) el Consejo Consultivo y (iv) los comités multidisciplinarios y (v) las unidades orgánicas que sean necesarias para la gestión administrativa.

¹ "Espacio tripartito de diálogo y construcción de consensos, conformado por el Gobierno en sus tres niveles y las principales instituciones políticas y sociales del país". Fuente: Página web del Acuerdo Nacional. Recuperado de <http://bit.ly/36VfyMU>

En el marco de estas disposiciones legales corresponde al CEPLAN, a nivel nacional, diseñar, elaborar, difundir, capacitar, así como monitorear y evaluar la aplicación de protocolos y otros mecanismos que contribuyan a la elaboración, ejecución, evaluación y control técnico de importantes documentos de gestión pública tales como son: (i) Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN), (ii) planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM), (iii) planes de desarrollo concertado a nivel regional (PDRC) y (iv) planes de desarrollo local concertado (PDLC). Asimismo, es de señalar que además de las competencias descritas someramente, el CEPLAN como organismo público debe elaborar, ejecutar y evaluar su Plan Estratégico Institucional (PEI) y el correspondiente Plan Operativo Institucional (POI). En consecuencia, CEPLAN tiene un doble rol; por un lado, liderar, gerenciar, monitorear el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y por otro, como entidad pública elaborar sus propios planes estratégicos que le permitan el logro de sus objetivos.

Es de señalar que la elaboración, ejecución y evaluación del POI en cada institución o entidad pública, como instrumento de gestión administrativa de corto plazo, no pueden ser realizadas de manera aislada sino dentro de un enfoque de macroproceso, a fin de que se integre de manera oportuna con las fases de la programación, formulación, aprobación y ejecución presupuestarias. Es en este proceso de integración de sinergias que se realizan las adecuaciones y mejoras de la forma en que se organizan y asignan los gastos de personal y bienes para la prestación de los servicios que le compete de acuerdo al marco legal correspondiente.

El CEPLAN, de conformidad a las normas legales citadas anteriormente, desde el punto de vista presupuestario constituye un pliego presupuestario y administrativamente depende de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM; en consecuencia, debe, efectivizar las políticas públicas nacionales, definidas estas como los principios y normas básicas sobre los cuales se sostienen los sistemas administrativos transversales formulando, para ello, sus documentos de gestión institucional. Entre ellos, Reglamento de Organización y Funciones (ROF), Manual de Organización y Funciones (MOF), Presupuesto Institucional de Apertura –PIA, PEI y POI.

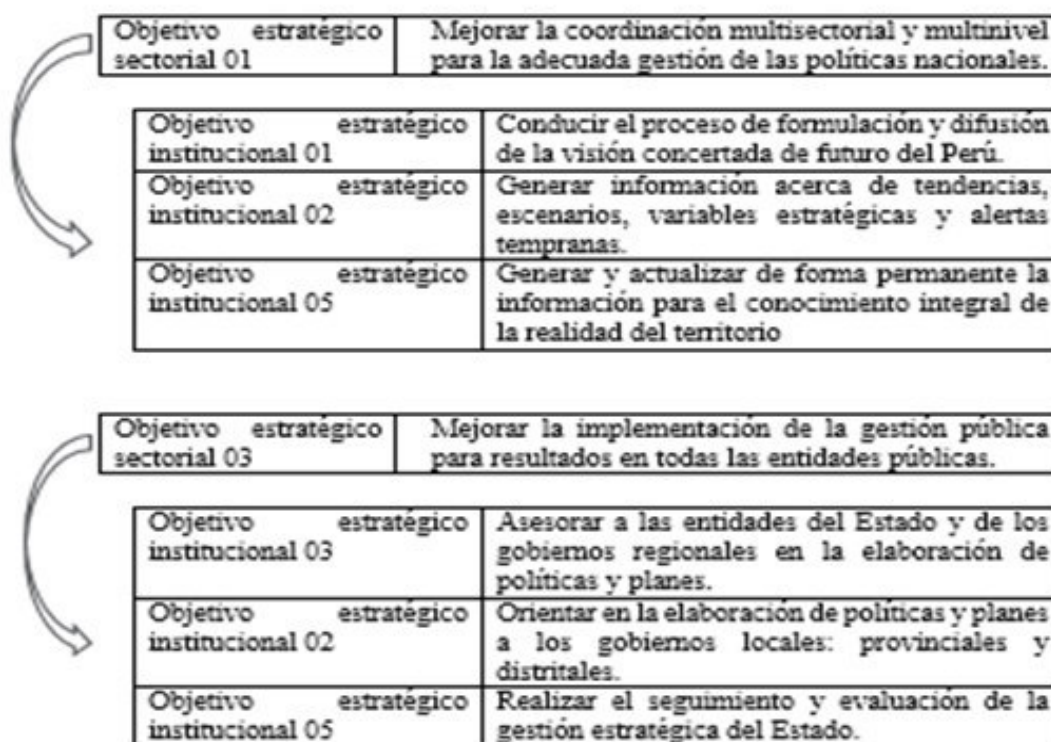
Es oportuno indicar que a través de la RM N° 289-2015-PCM se aprobó el PESEM del Sector Presidencia del Consejo de Ministros; el mismo que fue estructurado de acuerdo a la metodología establecida por el CEPLAN y a los objetivos nacionales establecidos en el PEDN, el PESEM 2016-2020 de la PCM. El mencionado PESEM es un importante documento de gestión sectorial por cuanto representa la estrategia de desarrollo del sector PCM dentro de un horizonte temporal 2016 - 2020.

En el marco de las funciones generales y especiales del CEPLAN establecidas en la norma legal de creación como en los sucesivos documentos de desarrollo organizacional se han establecido seis objetivos estratégicos institucionales (OEI) orientados tanto a la población a la cual sirve como a las entidades públicas que asesora u orienta a lo largo del ciclo de planeamiento estratégico para la mejora continua².

Estos OEI están articulados con dos objetivos del PESEM 2016-2020 del Sector PCM: “Mejorar la coordinación multisectorial y multinivel para la adecuada gestión de las políticas nacionales” y “Mejorar la implementación de la gestión pública para resultados en todas las entidades públicas”. Específicamente el segundo objetivo sectorial influye a los objetivos estratégico institucional vinculado principalmente a la facilitación y acompañamiento en el proceso de planificación estratégica de todas las entidades públicas en el marco del fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico”. (Ver Cuadro 1).

² Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD, Directiva para la Actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Cuadro 1. Vinculación entre los Objetivos Estratégicos Institucionales del CEPLAN y los de la PCM.



Fuente: PESEM del Sector de la PCM 2016-2020. Diseño propio.

El CEPLAN ha contado en el periodo 2009-2018 con un presupuesto proveniente exclusivamente del Tesoro Público, presentado mayores asignaciones presupuestarias durante los ejercicios fiscales 2016 y 2017. Dichos recursos se destinaron, principalmente, para el desarrollo de actividades de asistencia técnica a los diversos Pliegos y Unidades ejecutoras del Sector Público, a fin de compatibilizar sus planes estratégicos con el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional – PEDN.

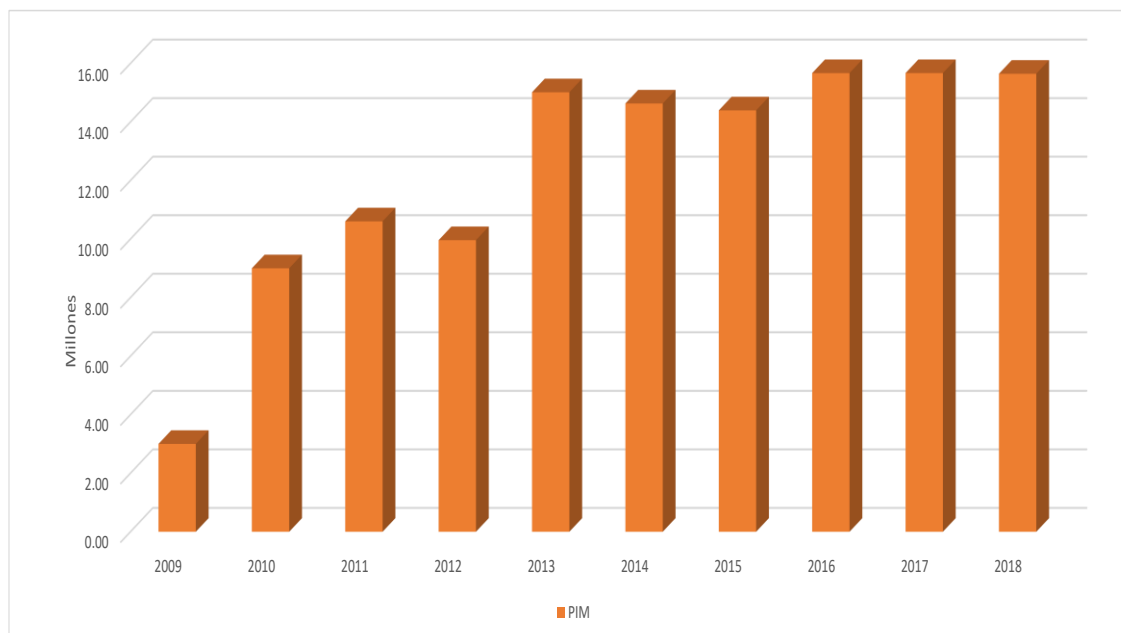


Figura 1. Presupuesto asignado al CEPLAN entre los años 2009-2018. Fuente. Consulta Amigable de la Ejecución del Gasto del MEF. Diseño propio.

Se estima que los incrementos presupuestales que se muestran en la Figura 1 se han realizado teniendo en cuenta, principalmente, los procesos y no el cumplimiento de resultados esperados y el logro de resultados.

Es de señalar que el CEPLAN inició sus actividades en el año fiscal 2009 y en la Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009, Ley N° 29289, se le asignó un presupuesto inicial de apertura (PIA) de S/. 3 000 000,00. Si se compara este monto con el asignado, en la misma ley mencionada, a otras entidades rectoras de sistemas administrativos, como, por ejemplo, la Autoridad del Servicio Civil (SERVIR), entidad rectora de la gestión de los recursos humanos del Estado, a ésta se le asignó un PIA de S/. 8 584 000,00. Como se puede observar, hubo una diferencia de S/. 5 584 000,00; esta tendencia negativa se mantuvo en el periodo 2009 a 2018.

Cuadro 2. Comparación de los presupuestos institucionales de apertura del CEPLAN y del SERVIR, 2009-2018.

AÑO	CEPLAN	SERVIR	DIFERENCIA
2009	3 000 000	8 584 000	-5 584 000
2010	9 000 000	18 091 688	-9 091 688
2011	10 603 650	27 294 000	-16 690 350
2012	9 933 000	29 246 111	-19 313 111
2013	15 014 200	58 802 436	-43 788 236
2014	14 603 000	76 427 000	-61 824 000
2015	14 395 000	87 108 088	-72 713 088
2016	14 395 000	97 108 000	-82 713 000
2017	14 406 000	107 758 000	-93 352 000
2018	15 646 567	103 279 664	-87 633 097
TOTAL	120 996 417	613 698 987	-492 702 570

Fuente. Transparencia económica. Consulta amigable. Recuperado de <https://goo.gl/DzSVbZ> Diseño propio.

Es preciso mencionar, que dentro de la estructura funcional programática³ aprobada para el CEPLAN, los recursos presupuestarios han estado y están asignados básicamente a las siguientes categorías: Acciones Centrales⁴ y Asignaciones Presupuestales que No resultan en Productos⁵ (APNOP); categorías no vinculadas al instrumento del PpR que tiene por finalidad la de proveer productos tangibles para la ciudadanía y contribuir, de esta manera, al logro de un resultado final asociado a un objetivo de política pública.

Dentro de este contexto, en la acción de vinculación del proceso presupuestario, que dentro del sector público se ha consolidado progresivamente y ha adquirido una

³ "Muestra las líneas de acción que la entidad pública desarrollará durante el año fiscal para lograr los objetivos institucionales propuestos, a través del cumplimiento de las metas contempladas en el presupuesto institucional". Fuente: Diccionario de términos del Ministerio de Economía y Finanzas. Recuperado de <https://bit.ly/2o262WN>

⁴ "Las acciones centrales comprenden las actividades orientadas a la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de la entidad, que contribuyen al logro de los resultados de sus programas presupuestales". Fuente: Descripción de las acciones centrales. Recuperado de <https://bit.ly/2npZr7S>

⁵ "Categoría presupuestaria que 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". Fuente: Directiva para los programas presupuestales en el marco del presupuesto por resultados. Recuperado de <https://bit.ly/2U9BH6K>

suficiente madurez técnica, a pesar de las marchas y contramarchas de la normatividad legal, con la progresiva implementación del SINAPLAN, liderado por el CEPLAN, se ha producido una desarticulación de las acciones estratégicas prioritarias para el CEPLAN; entre éstas, el acompañamiento para la elaboración del PEI y POI principalmente. Esa desarticulación ha repercutido en que no se alcancen las finalidades establecidas por la entidad, por cuanto una acción de política prioritaria del CEPLAN ha sido y es la de contribuir al cuarto objetivo establecido en la Política General del CEPLAN (2016).

En ese sentido, es necesario articular la ejecución de los gastos con las metas previstas, principalmente en un horizonte de corto plazo con la finalidad de contribuir al logro de los objetivos estratégicos sectoriales y a la consecución de la efectividad de las políticas públicas del Estado. Es de notar que los objetivos que persiguen las entidades en el corto plazo, no contribuyen, en la mayoría de las veces, al logro de los objetivos del sector al que pertenece y, por ende, los recursos presupuestarios no se estarían usando de manera eficiente.

Es preciso mencionar, que la planificación y el presupuesto público son los principales instrumentos de la gestión pública en el corto plazo, ya que a través de estos sistemas se prevén y programan los recursos presupuestales necesarios para el financiamiento de las diversas actividades y proyectos programados dentro de un plan operativo.

Dichos instrumentos resultan ser el vínculo entre lo que se prevé hacer y lo que efectivamente se implementa; ya que, si no hay asignación de recursos o los recursos que se asignan no son suficientes, las actividades y proyectos programados no se podrán realizar, conllevando a que no se logren los objetivos estratégicos previstos por la entidad durante un determinado ejercicio fiscal.

En este orden de ideas, los procesos de planificación y de presupuesto del sector público se constituyen en herramientas prospectivas que procuran, generalmente, de una forma determinística, alcanzar una situación deseada a través de acciones y actividades. Dichos instrumentos son útiles para la gestión pública, siempre y cuando estén adecuadamente diseñados, monitoreados y evaluados y, sobre todo, sean utilizados para la toma de decisiones.

La situación apreciada conduce a formular las siguientes interrogantes:

1.2. **Formulación del problema.**

1.2.1. *Problema principal.*

¿En qué medida la desarticulación entre el sistema de planeamiento estratégico y la programación presupuestaria inciden en la gestión pública del CEPLAN?

1.2.2. *Problemas específicos.*

1.2.2.1. ¿En qué medida el Plan Operativo Institucional (POI) incide en la gestión pública del CEPLAN?

1.2.2.2. ¿En qué medida la programación presupuestaria de gastos incide en la gestión pública del CEPLAN?

1.3. **Justificación de la investigación.**

En el marco de lo establecido por Bernal (2010), la presente investigación ha sido de carácter eminentemente práctico, puesto que su desarrollo ayudará a resolver un problema o, por lo menos, proponer estrategias que al aplicarse contribuirían a resolverlo lejos de toda connotación política.

¿Por qué se ha hecho la presente investigación? Porque se ha querido demostrar que la desarticulación de los dos sistemas administrativos más importantes del Sector Público: el Sistema de Planeamiento Estratégico y el Sistema de Presupuesto Público influye en la gestión de toda entidad y, en este caso, en la gestión del CEPLAN. Es decir, a partir de la aplicación práctica en el CEPLAN se demuestra la importancia de la articulación de los mismos para la consecución de los objetivos de una entidad y el logro de resultados.

Las propuestas que ha desarrollado la presente investigación ofrecen pautas concretas para procurar una mejor articulación de los dos sistemas administrativos en mención sobre aspectos de la gestión en la programación del presupuesto y de los planes estratégicos, cuestiones que inciden en el corto y mediano plazo en la gestión pública de las entidades.

Otro aspecto que sustenta la justificación del desarrollo de la presente investigación es responder a la pregunta siguiente: ¿para qué se hace la presente investigación? El propósito ha sido dotar de elementos académicos a las entidades públicas del gobierno nacional, en este caso el CEPLAN, que ayuden a mejorar la articulación interna de los sistemas de planeamiento y presupuesto, con la finalidad de contribuir al cumplimiento de las metas establecidas en su POI respectivo.

Del mismo modo, los resultados obtenidos permitirán plantear que los entes rectores del Sistema de Nacional de Planeamiento Estratégico y del Sistema Nacional de Presupuesto Público puedan implementar mejoras conjuntas dentro de las fases de la planificación y de la asignación de recursos presupuestarios en el corto plazo de todas las entidades públicas del gobierno nacional con la finalidad de mejorar la efectividad de las políticas públicas del Estado en la reducción de las principales brechas sociales del Perú.

Por último, para quién o quiénes se hace la presente investigación. El público objetivo, por llamarlo de alguna forma, son las entidades del sector público del gobierno nacional, cuyos instrumentos y herramientas servirán para mejorar sus sistemas, así como para las instituciones de carácter académico que se dedican a la investigación y la enseñanza de programas de especialización en gestión pública complementarios a la formación profesional de los funcionarios y servidores públicos.

Su aplicación podrá replicarse en otras entidades públicas de los gobiernos subnacionales y, posiblemente, contribuirá a una mejor utilización de los recursos públicos; teniendo en cuenta, las demandas y perspectivas de la población de contar con un Estado cada vez más eficiente, durante los últimos años.

1.4. **Objetivos.**

1.4.1 *Objetivo general.*

Determinar en qué medida la desarticulación entre el sistema de planeamiento estratégico y la programación presupuestaria incide en la gestión pública del CEPLAN.

1.4.2 *Objetivos específicos*

1.4.2.1. Determinar en qué medida el Plan Operativo Institucional (POI) incide en la gestión pública del CEPLAN.

1.4.2.2. Determinar en qué medida la programación presupuestaria de gastos incide en la gestión pública del CEPLAN.

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO.

2.1. Antecedentes del problema

2.1.1 *Antecedentes nacionales.*

Neyra (2012) para optar al grado académico de Maestro en Gestión y Desarrollo otorgado por la Universidad Nacional de Ingeniería desarrolló la tesis “El planeamiento y el presupuesto público y su influencia en la gestión pública. Caso Defensoría del Pueblo, período 2000-2010”. Se planteó como situación problemática para el desarrollo de la tesis “¿La Planificación y el Presupuesto público desintegrados influyen desfavorablemente en la gestión pública de la Defensoría del Pueblo?” (p. 12). El objetivo que se planteó fue “Determinar que la planificación y el presupuesto público integrados influyen favorablemente en la gestión pública de la Defensoría del Pueblo” (p. 12). Formuló la siguiente hipótesis general “La Planificación y el Presupuesto integrados influyen favorablemente en la gestión pública de la Defensoría del Pueblo” (p. 100). La investigación fue desarrollada en un nivel correlacional, con un tipo de investigación aplicada y con un diseño de investigación longitudinal. Formuló, entre otras, las siguientes conclusiones: (i) “la Planificación y el Presupuesto Público integrados influyen positivamente en la gestión pública de la Defensoría del Pueblo” (p. 124). (ii) El proceso de planificación con estrategias definidas y una programación especificada y direccionada a alcanzar los objetivos esperados y los recursos presupuestales que permitan llevarla a cabo, influenciará favorablemente en la gestión de la Defensoría del Pueblo (p. 125).

Prieto (2012), elaboró la tesis “Influencia de la gestión del presupuesto por resultados en la calidad del gasto en las municipalidades del Perú (2006-2010). Casos: Lima, Junín y Ancash”. El problema de la mencionada investigación fue enunciado de la siguiente manera: “¿Cómo influye la gestión del Presupuesto por Resultados en la calidad del gasto en las municipalidades de Lima, Junín y Ancash?” (p. 13). Se propuso como objetivo: “Demostrar cómo influye la gestión del Presupuesto por Resultados en

la calidad del gasto en las municipalidades de Lima, Junín y Ancash” (p. 13). Se planteó como hipótesis general: “La gestión del Presupuesto por Resultados influye positivamente en mejorar la calidad del gasto en las Municipalidades de Lima, Junín y Ancash” (p. 79). El tipo de investigación correspondió al tipo descriptivo y el diseño a tipo ex post facto. La principal conclusión a la que llegó fue: “La aplicación del Presupuesto por Resultados en las municipalidades del Perú mejora la calidad del gasto público ya que ellos son destinados a favorecer los niveles de vida de la población” (p. 122).

Tanaka (2011) en su tesis “Influencia del presupuesto por resultados en la gestión financiera presupuestal del Ministerio de Salud” para optar el grado académico de Magíster en Economía con mención en Finanzas en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos se planteó como problema de investigación establecer la causa de la mejora en los resultados en los indicadores de desempeño de los programas estratégicos Salud Materno Neonatal y Articulado Nacional si en el periodo comprendido entre el 2005 y el 2008 se mantuvo la misma estructura programática y de ejecución de gastos (p. 8). Se planteó como objetivo: “Analizar la aplicación del PpR⁶ en la gestión financiera presupuestal del MINSA⁷, para determinar su eficiencia y eficacia en los Programas Estratégicos Salud Materno Neonatal y Articulado Nutricional en el periodo 2005-2008” (p. 12). La hipótesis general fue: “El cambio de prioridades en las relaciones de las variables más significativas, que determinaban la asignación presupuestal, han determinado la mejora de los resultados en los indicadores de desempeño del Programa Estratégico Salud Materno Neonatal y Articulado Nutricional” (pp. 39-40). El tipo de estudio fue descriptivo – explicativo; el método de estudio fue documental y el diseño fue correlacional. La investigadora concluyó que en el Ministerio de Salud “se observa una débil articulación del planeamiento con el presupuesto desde una perspectiva de resultados”. (p. 126)

Melgarejo (2012) en su artículo “Eficacia del presupuesto por resultados en el marco de la planificación estratégica multianual” concluyó que, a consecuencia de la no implementación, a esa fecha, del Sistema Nacional de Planificación desde su

⁶ PpR: Presupuesto por resultados.

⁷ MINSA: Ministerio de Salud.

adscripción a la PCM imposibilita la contundente aplicación del Presupuesto por Resultados porque no hay presupuesto sin planificación (p. 74).

2.2 Bases teóricas.

2.2.1. *El planeamiento estratégico y el presupuesto público.*

2.2.1.1 *Planeamiento estratégico.*

Guerra-García (2001) comentó que las relaciones entre planeamiento, programación y presupuestación se han encontrado, generalmente, desarticulados; pero, que los procesos de planeamiento y de presupuestación se encuentran directamente conectados entre sí. Esta relación debería desarrollarse a la luz de ciertos principios, tales como: (i) La planificación se orienta a visualizar situaciones futuras y a conectar las decisiones presentes para organizar una situación futura deseada. (ii) La planificación es holística, prevé el uso de todos los recursos. (iii) La planificación vincula los medios a los objetivos que se quieren alcanzar.

Teniendo en consideración los lineamientos técnicos y metodológicos establecidos en el Capítulo I de la “Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional” (CEPLAN, 2017), el planeamiento estratégico es un proceso sistemático que se desarrolla a través de cuatro subprocesos básicos que son: “Fase 1: Conocimiento integral de la realidad”. “Fase 2: El futuro deseado”. “Fase 3: Políticas y planes coordinados”. “Fase 4: El seguimiento y la evaluación de políticas y planes para la mejora continua”. (Artículo 6).

El resultado de la relación entre los lineamientos de política con los planes estratégicos de distintos horizontes temporales y realidades territoriales e institucionales es la formulación de los documentos siguientes: (a) Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PEDN) que contiene las políticas de Estado, como documento matriz. (b) Planes estratégicos sectoriales (PESEM) y Planes estratégicos multisectoriales (PEM) que contienen la concreción de las políticas nacionales, sectoriales y multisectoriales. (c) Planes de desarrollo regional concertado (PDRC) y planes de desarrollo local concertado (PDLC) que expresan las políticas territoriales a nivel regional o local. (d)

Los planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI) que expresan las políticas institucionales de mediano y corto plazo.

Granados, Larraín y Rodríguez (2009) sostuvieron que la vinculación entre estos dos procesos: planeamiento y presupuestación del sector público ha generado grandes expectativas en los gestores públicos durante los últimos tiempos. En esa línea, la asignación de recursos en un plan estratégico de largo plazo, debe de considerar las restricciones presupuestarias existentes, de lo contrario, se traducirá en un plan poco probable de llevarse a cabo.

Asimismo, si el proceso presupuestario mismo es el centro de la asignación de recursos, resulta indispensable elaborarlo con una mirada de largo plazo, integrando objetivos estratégicos que se condigan con metas de desarrollo esperado, tanto sociales como económicas; de lo contrario, se ejecutarán actividades financiadas, pero sin un norte definido.

2.2.1.2 *Presupuesto público.*

De acuerdo a lo establecido en la normatividad que regula el proceso presupuestario del Sector Público, se define lo siguiente:

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.

Mena (2004) comentó que tanto el presupuesto como la planificación son herramientas importantes que coadyuvan a la atención de los requerimientos prioritarios de un determinado ámbito geográfico. En ese sentido, se lidera una agenda en común entre el gobierno y la población para determinar ciertas inversiones a realizar.

Por otro lado, la metodología del presupuesto público ha tenido, durante los últimos años un importante desarrollo. Cabe citar: el Presupuesto por Programas y el

Presupuesto Base Cero, aplicado en 1965 y en 1970 respectivamente por Estados Unidos de Norteamérica (Alvarado y Morón, 2008).

Según Martner (1978), el PpP fue adoptado en diversos países de Latinoamérica tales como Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile y Perú como consecuencia del trabajo de la misión Kemmerer.

Producto de dichas experiencias en Estados Unidos de Norteamérica y del aporte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) surgió, en 1965, el PpP. Alvarado y Morón (2008) parafraseando a Dean señalaron que el PpP es un presupuesto distribuido en programas, los mismos que son unidades funcionales con actividades, objetivos o administraciones comunes que permiten identificar costos e ingresos independientes y medir los productos y actividades de los mismos (p. 29). Dada la rigidez de la estructura organizacional de la administración pública nacional tuvo escaso éxito en su implementación.

Hasta antes de la implementación de la metodología de Presupuesto por Resultados (PpR), los procesos presupuestarios desarrollados han acentuado, principalmente, un presupuesto por producción, tomando en consideración que para el caso peruano esta ha tenido un comportamiento creciente hasta inicios de los años 90, tomando en consideración que muchas de las entidades públicas programaban sus cuadros de necesidades fijando un monto adicional sobre lo asignado en el ejercicio presupuestal actual.

Es en el año fiscal 2017 que con la aprobación de la Ley de Presupuesto Anual se logra introducir en la Administración Pública Peruana la metodología del presupuesto por Resultado (PpR); la cual, busca optimizar los recursos asignados a las diferentes entidades en los tres niveles de gobierno en beneficio de resultados tangibles para la población. Los primeros programas presupuestales pilotos, a partir de la metodología del PpR, han sido el Programa Presupuestal 001: Programa articulado nutricional cuyo resultado final buscaba la reducción de la desnutrición crónica de los niños menores a cinco años y el Programa Presupuestal 030: Reducción de delitos y faltas que afectan la seguridad ciudadana cuyo resultado específico era el de reducir los delitos y faltas que afectaban la seguridad ciudadana.

Para el Proyecto USAID/Perú (2009), el PpR es “un enfoque para elaborar el presupuesto público, en el que los recursos se programan, asignan, ejecutan y evalúan en relación a los cambios específicos positivos que se quiere alcanzar en el bienestar ciudadano” (p. 6); además, señaló que el PpR tiene una visión holística de la planificación estratégica y el presupuesto.

Según el portal web del Ministerio de Economía – Transparencia Económica, conocido generalmente como SIAF-Amigable, en los últimos 10 años se han incorporado en la metodología del presupuesto por resultados más del cincuenta por ciento del presupuesto aprobado para el sector público.

2.2.1.3. Marco legal de los sistemas administrativos planeamiento estratégico y presupuesto público en Perú.

Conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo se establecieron diversos esquemas de procesos administrativos que buscan regular la utilización de los recursos asignados a las entidades públicas, propiciando la eficacia y eficiencia en su uso; para la cual, el Poder Ejecutivo reglamenta y opera los procesos administrativos aplicable para todas las entidades del sector público en los tres niveles de gobierno.

En ese sentido, a fin de “establecer normas básicas sobre la Administración Financiera del Sector Público para su gestión integrada y eficiente, de manera intersistémica, en un contexto de sostenibilidad y responsabilidad fiscal” se aprobó el D. Leg. 1436 , el cual contribuyó a que los esquemas de los procesos administrativos financieros del sector público tenga una vinculación más directa entre ellos para la aplicación de una política de Estado.

El SINAPLAN ha sido creado mediante D. Leg. 1088 y es definido como un “conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales con la finalidad de coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional a fin de promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país”.

Asimismo, según el artículo 3 de la citada norma

El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico está integrado por: a) el Centro de Planeamiento Estratégico, como órgano rector del Sistema; b) los órganos del gobierno nacional y, con salvaguarda de su autonomía, de los demás poderes del Estado, de los organismos constitucionalmente autónomos y de los gobiernos regionales y locales con responsabilidades y competencias en el planeamiento estratégico y c) el Foro del Acuerdo Nacional, que actúa como instancia de concertación de la planificación estratégica nacional cuando su intervención es solicitada, en su orden, por el Presidente del Consejo de Ministros o el Presidente del Consejo Directivo del CEPLAN.

Las normas para la modernización del PEDN se encuentran fundamentadas en la conceptualización de cuatro periodos que comprenden el proceso regular de la mejora continua en el planeamiento estratégico, conforme se puede apreciar en la siguiente Figura 2.



Figura 2. Proceso regular de la mejora continua en el Planeamiento Estratégico.
Fuente. Normas para la Modernización del PEDN.

En el citado documento se establece la preimagen de Perú al 2030, la misma que fue aprobada en la Sesión N° 116 del Consejo Directivo del CEPLAN de 24 de enero de 2017 y presentada en la Sesión N° 119 del Foro del Acuerdo Nacional del 14 de febrero de 2017 (ver Cuadro 3).

Cuadro 3. Preimagen de Perú al 2030.

Al 2030 todas las personas pueden realizar su potencial.

Se han desarrollado esfuerzos concertados para la conservación y gestión sostenible de los recursos naturales, tomando medidas urgentes para hacer frente al cambio climático.

Todas las personas gozan de una vida próspera y plena, con empleo digno y en armonía con la naturaleza, considerando reservas de recursos para el bienestar futuro.

La sociedad peruana es pacífica, justa e inclusiva, libre del temor y de la violencia; sin corrupción ni discriminación y con igualdad de oportunidades.

Se han fortalecido las alianzas para alcanzar el desarrollo sostenible, en correspondencia con el respeto universal de los derechos humanos, sin dejar a nadie atrás.

Fuente: Normatividad para la Modernización del PEDN.

Respecto al proceso del sistema de presupuesto, se debe precisar que según el D. Leg. 1440:

“El Presupuesto del Sector Público está constituido por los créditos presupuestarios que representan el equilibrio entre la previsible evolución de los ingresos y los recursos a asignar de conformidad con las políticas públicas del gasto, estando prohibido incluir autorizaciones de gasto sin el financiamiento correspondiente. El Presupuesto del Sector Público tiene vigencia anual y coincide con el año calendario. Durante dicho periodo se afectan los ingresos que se recaudan y/o perciben dentro del año fiscal, cualquiera sea la fecha en que se hayan generado y se realizan las gestiones orientadas a la ejecución del gasto con cargo a los respectivos créditos presupuestarios”.

De conformidad con lo dispuesto en el 4.2 de la norma legal citada anteriormente:

El Sistema Nacional de Presupuesto está integrado por [...] 1. En el nivel central, la Dirección General del Presupuesto Público (DGPP) del Ministerio de Economía y Finanzas, quien ejerce la rectoría. 2. En el nivel descentralizado: a. Entidad pública. b. Titular de la Entidad. c. Oficina de Presupuesto de la Entidad, o la que haga sus veces. d. Unidad ejecutora. e. Responsables de programas presupuestales.

En ese sentido, el 13.1 del articulado 13° del mencionado dispositivo legal define al presupuesto, conforme al siguiente detalle:

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 que forman parte del Sector Público y refleja los ingresos que financian dichos gastos.

Como se puede observar, ambos sistemas administrativos contribuyen al fortalecimiento de la nueva gestión pública, cuya conducción armoniosa, va a permitir el cumplimiento de los resultados a corto y mediano plazo, en función a los objetivos establecidos en los planes estratégicos y a la trazabilidad del gasto de las entidades del sector público.

2.2.1.4 Estudios de carácter internacional sobre la vinculación entre planeamiento estratégico y presupuesto público.

Armijo (2011), señaló

El proceso de definición de las prioridades gubernamentales y su asignación a los sectores y departamentos es parte del proceso de definición del proyecto de presupuesto.

Se distingue claramente lo que es una visión país de largo plazo que abarca un horizonte de más de 10 años, de lo que es la visión o el Plan de Gobierno. (p. 113)

Asimismo, respecto al vínculo entre el proceso del planeamiento estratégico y el proceso de la programación presupuestaria Armijo (2011) determinó lo siguiente.

El carácter estratégico de la planificación y programación presupuestaria establece un procedimiento normado y con una metodología orientada al desarrollo de indicadores en toda la fase del proceso productivo con énfasis en la determinación de los impactos. (p. 113)

Asimismo, Armijo (2011) con relación a la calidad de los indicadores señaló

La orientación del proceso de planificación, monitoreo y evaluación se centra, principalmente, en la definición de indicadores que dan cuenta de los resultados finales o impactos; sin embargo, la metodología establece claramente la posibilidad de definir indicadores de resultado intermedio como valores de aproximación a la medición del resultado final o impacto. (p. 114)

Estas reflexiones las estableció la mencionada investigadora en el capítulo denominado “Lecciones aprendidas de los procesos de articulación de las prioridades gubernamentales, planes institucionales y presupuesto” del documento “Planificación

estratégica e indicadores de desempeño en el sector público” elaborado por encargo del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

Tavares y Berretta (2006) establecieron

La gestión pública se enfrenta a diversos factores externos de complejidad que también obstaculizan el control y evaluación de sus resultados: pluralidad de intereses diversos y conflictivos, incertidumbre respecto a metas y objetivos, interdependencia entre múltiples organizaciones y niveles de gobierno implicados, inestabilidad social y cambios económicos imprevistos. (p. 32)

Shack (2008) sostuvo lo siguiente: (i) la vinculación entre los procesos de planificación y presupuesto es un continuo en el que se debe armonizar la participación de actores de diversos niveles y en distintos momentos de la toma de decisiones. En el nivel macro se esperaría que las prioridades gubernamentales se traduzcan en efectivas asignaciones presupuestales y estén explícitamente contempladas en la legislación anual presupuestaria del sector público. A nivel medio, se esperaría que la articulación entre dichos procesos se realice en el sentido que las más altas decisiones gubernamentales, ya sean de nivel sectorial o territorial, dispongan de una programación plurianual que permitan orientar indicativamente la asignación específica de medios adecuados (financieros y no financieros). En cambio a nivel micro, la integración del plan estratégico institucional con el presupuesto debería contemplar, por un lado, que las prioridades estén estrechamente vinculadas con las decisiones gubernamentales y con los objetivos propias de cada entidad pública y por el otro, que dichas prioridades estratégicas institucionales tengan un correlato con el plan operativo anual que fundamenta el conjunto de proyectos y actividades que se financiarán con el presupuesto durante el ejercicio fiscal; y, es a este nivel donde se aprecian las mayores fallas en la efectividad del proceso de vinculación entre planeamiento y presupuesto en los diversos países de la región que fueron sometidos a análisis (p.43). (ii) El presupuesto es el reflejo financiero del plan; lo cual, implica que el plan es el que determina la asignación de recursos. (iii) La influencia del plan sobre el presupuesto será determinada por los niveles de coordinación existentes en las entidades responsables de la gerencia de cada uno de los sistemas. (iv) Para que la integración entre plan y presupuesto sea cada vez más efectiva es necesario contar con

informes estadísticos que permitan señalar el nivel de logro de los objetivos. (pp. 9-12).

Shack (2008) determinó la importancia de diseñar metodologías más sólidas, coherentes que contribuyan a que los procesos, que se vienen comentando, sean más integrados y a la vez mejorar las capacidades del personal que se encuentra vinculado con la gestión pública.

Según Shack (2014)

la presupuestación y la planificación son procesos políticos con una base técnica subyacente y no al revés (procesos técnicos con aspectos políticos relevantes). Sin embargo, hay ciertas características de los procesos técnicos de trabajo, así como aspectos institucionales sustantivos que pueden facilitar o no este necesario proceso de integración, que puede ser (y usualmente es) diferente en cada momento y espacio, de modo que (como suele suceder) no hay recetas mágicas que adoptar, sino buenas prácticas que aprender de la experiencia internacional comparada y que es preciso adaptar a nuestra propia realidad, si se quiere que funcionen. (p.142)

Asimismo, Shack (2014) esbozó dos ideas esenciales y prioritarias para que se pueda poner exitosamente en práctica la vinculación entre el planeamiento y el presupuesto en el sector público:

- (i) Un apropiado arreglo institucional que vaya más allá de establecer ciertas reglas formales, roles de actores y estructuras organizacionales, y que se tengan en cuenta las relaciones informales y los procesos de trabajo con los que cotidianamente opera la administración burocrática, y
- (ii) un mínimo de capacidades técnicas, en el sentido, no solo de disponer de personal calificado en las áreas de planificación, presupuesto y gestión, y contar con sistemas administrativos que se caractericen por su rigor metodológico y su flexibilidad de aplicación, sino también de tener sistemas de información que, usados por los actores en forma apropiada, permitan efectivamente un mejor proceso de toma de decisiones. (p. 148)

Tavares y Berretta (2009) realizaron una investigación. que comprendió Brasil, Colombia, Guatemala, México y Uruguay, con el propósito de analizar la articulación entre los procesos de planificación y presupuesto. Concluyeron que: (i) Las estructuras institucionales eran arcaicas y dificultaban el proceso de la articulación. (ii) La aceleración entre la vinculación del planeamiento estratégico y el presupuesto tenía como requisito la economía de mercado, el establecimiento de controles externos confiables y el establecimiento de presupuestos que sean reales. (iii) Ausencia de

sincronización entre el liberalismo económico y el liberalismo político. (iv) Movimiento pendular entre la dependencia del rentismo de los recursos naturales y la cercanía de la relación con el Estado. (v) El desempeño de la inversión social no estuvo correlacionado con un despegue de la infraestructura. (vi) Es en la ejecución, tanto de los planes como de los presupuestos, donde la vinculación sinérgica se diluye; se estima que, ello se debe a que no es factible determinar cuánto cuestan real y efectivamente las metas y objetivos estratégicos, salvo cuando forman parte de un proyecto de inversión. Ello dificulta la posibilidad de utilizar la información para corregir la asignación presupuestaria del año siguiente y para corregir el rumbo estratégico.

García, R. y García M. (2010), en el marco del Programa para la implementación del pilar externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la efectividad en el Desarrollo (PRODEV), realizaron un diagnóstico “sobre la capacidad y los desafíos de América Latina y el Caribe para implementar una gestión pública orientada al logro de resultados” (p. XI). Con relación a Perú establecieron las conclusiones siguientes: (i) El mayor desafío es el desarrollo de la planificación estratégica de mediano plazo. (ii) Es necesario ampliar la cobertura e institucionalizar el modelo de presupuesto por resultados (PpR). (iii) Se requiere institucionalizar un sistema de monitoreo y evaluación que sirva no solo para el proceso presupuestario sino para el de gestión sectorial (p. 109).

García, R. y García M. (2010) afirmaron

La planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación; en otras palabras, el qué y el con qué son indivisibles. (p. 12)

Asimismo, establecieron el decálogo para la institucionalización de la Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD); la afirmación que vincula el planeamiento con el presupuesto fue expresada en los términos siguientes: “Fortalecer la planificación para resultados articulando la visión de largo plazo con el plan de mediano plazo y el plan de mediano plazo con el presupuesto” (p. 88). Otra afirmación que, aunque no esté directamente vinculada con el presupuesto, pero sí afecta a la ejecución presupuestaria

es: “Fortalecer la gestión financiera y la de riesgos integrada y orientarlas al logro de resultados” (p. 90).

Por otro lado, Sánchez (2003) afirmó que

lo sustantivo del problema no radica en la planificación estratégica sino en la operativa y dentro de ésta, en la eficaz gestión del presupuesto público. Siempre habrá escasez de recursos. Lo importante, al menos, es que los recursos disponibles sean bien administrados. (p. 12)

Granados, Larraín y Rodríguez (2009), publicaron un artículo de reflexión sobre la situación de Chile relacionada con la vinculación entre planeamiento y presupuesto. Sostuvieron que las actividades de planificación, presupuesto y evaluación han dejado de ser actividades de carácter exclusivamente administrativas para convertirse en actividades estratégicas de interés de todos los habitantes. Sostuvieron que

...a las labores de planificación, presupuesto y evaluación se les exige que sean capaces de retroalimentarse entre ellas, conformando un todo coherente, en el cual la planificación sea la instancia en la que se definen prioridades, objetivos, metas, planes y estrategias; y el presupuesto sea la expresión concreta de asignación de recursos que la refleja. (p. 562)

2.2.1.5 *Reseña histórica de los sistemas administrativos planeamiento estratégico y presupuesto público en Perú.*

Como consecuencia de la Segunda Conferencia Interamericana de Ministros de Educación (Lima, 1956) y de una de las recomendaciones del Seminario Interamericano sobre Planeamiento Integral de la Educación (Washington, 1958), el primer sector en el que se introdujo el concepto y práctica de la planificación fue el Sector Educación al crearse la Dirección de Estudio y Planeamiento (Malpica, De la Cruz, Montoya y Velasco, 2008). Según la UNESCO, (s/f) una de las recomendaciones del mencionado seminario fue: “Que se establezca en el Ministerio o Secretaría de Educación, o correspondiente organismo del Estado, un servicio encargado específicamente del planeamiento integral de la educación, bajo la dependencia directa del Ministerio o funcionario correspondiente” (p. 26).

Asimismo, en el año 1961 se gestó el nacimiento de la Alianza para el Progreso patrocinado por los EEUU, como un proyecto impulsor del progreso de América del

Sur y el Caribe. Al respecto, Rojas (2010), menciona parte de la alocución inauguralo del presidente Jhon F.Kennedy

El nivel de vida de cada familia americana irá en aumento, la educación básica estará disponible para todos, el hambre será una experiencia olvidada, ya habrá pasado la necesidad de una ayuda externa masiva y la mayoría de las naciones habrá entrado en un período de crecimiento autónomo y, aunque todavía habrá mucho por hacer, cada república americana dirigirá su propia revolución y su propia esperanza y progreso. (p. 96)

La propuesta fue aceptada en la Reunión de Punta del Este (Uruguay, agosto de 1961). En dicha reunión se formuló la Declaración a los Pueblos de América (Alianza para el Progreso, s/f, p.12), estableciendo lo siguiente: “Los países de la América Latina formularán programas nacionales amplios y debidamente estudiados para el desarrollo de sus economías como las contribuciones de cada uno a la Alianza para el Progreso” y se aprobó lo siguiente

Los países latinoamericanos participantes convienen en implantar o en fortalecer sistemas para la preparación, ejecución y revisión periódica de los programas nacionales de desarrollo económico y social compatibles con los principios, objetivos y requisitos contenidos en este documento. Los países latinoamericanos participantes deberán formular, dentro de los próximos 18 meses, si fuere posible, programas de desarrollo a largo plazo. (p. 19)

Según Malpica et al. (2008), como correlato de estos acontecimientos, en el año 1961 según D S N° 049 se creó, en el Ministerio de Hacienda y Comercio, la Oficina Central de Estudios y Programas.

Posteriormente en el año 1962, después de haberse interrumpido la democracia en el Perú, se aprobó mediante D. Ley N° 14220, la creación del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social, y se estableció, como entidad rectora de dicho sistema, el Instituto Nacional de Planificación (INP).

En la parte expositiva del mencionado dispositivo legal se mencionaron los objetivos del sistema: (i) “acelerar el mejoramiento de las condiciones de vida del pueblo peruano”; (ii) “aprovechar y estimular la iniciativa y la capacidad creadora de los distintos sectores de la población”; (iii) orientar y hacer “más eficaz la acción pública”, acentuar y armonizar “los estímulos a la iniciativa privada”; (iv) “propender a una adecuada descentralización”; (v) necesidad “que los planes de desarrollo económico y

social contengan metas de largo, mediano y corto plazo”; (vi) “que el presupuesto fiscal se convierta en instrumento fundamental del desarrollo económico y social”.

El Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social estuvo constituido por: (i) El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, (ii) el Instituto Nacional de Planificación, (iii) el Consejo Consultivo de Planificación y (iv) las Oficinas Sectoriales y Regionales de Planificación. El INP fue constituido como el “organismo técnico central del Sistema Nacional de Planificación” y al jefe del mismo se le dio rango de ministro de Estado.

Según Cardó, Díaz, Vargas y Malpica (1989)

La creación del INP y de la planificación sectorial se realiza en el marco de novedosas medidas. Entre ellas, debemos considerar: (i) la preparación del *Primer Diagnóstico Económico y Social del Perú*, (ii) la introducción, en 1963, del presupuesto por programas, (iii) la elaboración de los primeros programas de inversiones públicas 1964-65 y 1966, y (iv) un perfeccionamiento de los criterios de sectorialización y racionalización de la administración pública. (p. 79)

Asimismo, Cardó et al. (1989, pp. 81-82) señalaron que el INP desarrolló, entre otras, las acciones siguientes: (i) un diagnóstico de la realidad peruana con dos enfoques, uno nacional y otro sectorial, (ii) la elaboración del Atlas Histórico Geográfico y de Paisajes Peruanos, (iii) Estudio para la reforma de la administración pública, (iv) Plan de Inversiones Públicas 1964 – 1965 y (v) Plan de Desarrollo Económico y Social 1967 - 1970. Asimismo, señalaron que entre 1966 y 1968 se elaboró el estudio “Bases para un Programa de Desarrollo Nacional de Largo Plazo”. Cabe señalar que según los autores mencionados (1989, p. 220), en 1962 el Banco Central de Reserva formuló el Plan Decenal de Desarrollo 1962 – 1971.

Entre los años 1968 a 1980, Perú fue gobernado por las Fuerzas Armadas. Fue entre 1968 y 1975 que la planificación fue considerada como proceso imprescindible para la toma de decisiones políticas. Fue más bien entre 1975 y 1980 que según Cardó et al. (1989, p. 131) la planificación “pierde totalmente su importancia y se supedita a las decisiones del aparato económico-financiero”

Se estima importante señalar que entre 1979 y 1980, el Gobierno Militar de la Fuerza Armada decidió transferir el gobierno a la civilidad y para ello se convocó a una

Asamblea Constituyente con el objetivo de dotar al Perú de una nueva Constitución ya que la entonces vigente había sido elaborada y promulgada en 1933. En el artículo 111 de esa nueva Constitución se estableció un nuevo marco normativo general para la planificación: “El Estado formula la política económica y social mediante planes de desarrollo que regulan la actividad de los demás sectores. La planificación una vez concertada es de cumplimiento obligatorio”.

Cáceres y Paredes (1991, p. 133) sostuvieron que al cierre de 1989 “los indicios del profundo desequilibrio macroeconómico por el cual atravesaba el país [...] eran múltiples y estaban estrechamente interrelacionados”. La situación se caracterizaba por: (i) “Inflación alta e inestable, (ii) “Recesión sostenida”. (iii) “Desempleo creciente y bajos salarios reales”. (iv) “Ingresos tributarios deprimidos y persistencia de déficit en el sector público”. (v) “Desintermediación financiera”. (vi) “Pérdida de reservas internacionales”.

Consecuencia inevitable del desequilibrio macroeconómico del país, el Sistema Nacional de Planificación perdió certeza y credibilidad; por ello, en el año 1992 el INP fue desactivado mediante el D. Ley N° 25548. Parte de sus competencias fueron absorbidas por el MEF, Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Presidencia. Como consecuencia de esta acción, las entidades públicas empezaron a utilizar instrumentos metodológicos de carácter privado para diseñar sus propios planes institucionales. Es así, que se utilizaron, entre otras técnicas, el Análisis FODA y la Matriz del Marco Lógico.

Posteriormente, con la llegada del Acuerdo Nacional, en el año 2002, se restableció la planificación y se le agregó la característica de estratégica. En la quinta política de Estado se estableció la creación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico - SINAPLAN con sus objetivos generales y específicos a fin de establecer metas a corto, mediano y largo plazo. Dicha política de Estado se formalizó con la promulgación de la Ley N° 28522, mediante la cual se creó SINAPLAN y el CEPLAN, como ente rector de la planificación, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM).

En el año 2008, el Poder Ejecutivo autorizado por el Congreso de la República con el propósito de “facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú

- Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda y materializar el apoyo a la competitividad económica para el aprovechamiento del Acuerdo” (Primer considerando del Decreto Legislativo N° 1088) se derogó la mencionada Ley N° 28522 y, en opinión personal del autor de la presente investigación, se le confirió un respaldo legal y político de mucha importancia al Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

La importancia a la que se ha hecho alusión se fundamenta en que el SINAPLAN está integrado por un órgano técnico especializado como el CEPLAN, constituido como órgano rector del Sistema y las Oficinas de Planeamiento Estratégico de los órganos del gobierno nacional, de los organismos que, según la Constitución Política del Perú son autónomos, de los gobiernos subnacionales. Además, se incorpora al Sistema, el Foro del Acuerdo Nacional⁸.

El primer objetivo, y tal vez más importante, que se fijó para el SINAPLAN fue el de “Constituirse en el espacio institucionalizado para la definición concertada de una visión de futuro compartida y de los objetivos y planes estratégicos para el desarrollo nacional armónico, sustentable, sostenido y descentralizado del país” (artículo 4, numeral 1).

A continuación, se desarrollará un breve esbozo acudiendo, principalmente, a las disposiciones que las diecisiete Constituciones de la República han establecido sobre el presupuesto.

Morón (1999), señaló que

Los principios presupuestarios que con mayor recurrencia han sido asumidos en nuestros textos constitucionales han sido los de anualidad, anticipación, competencia, universalidad y el de garantía de pago de deudas del Estado. Sin embargo, en esta revisión histórica también podemos apreciar que algunos principios presupuestarios reiteradamente constitucionalizados por los constituyentes, en los últimos años han seguido camino inverso, perdiendo tal jerarquía y relativizándose hasta quedar librados a la legislación coyuntural. Tales son los principios de responsabilidad personal y solidaria de las autoridades por una indebida ejecución presupuestal y el de publicidad

⁸ “El Foro del Acuerdo Nacional es el espacio de diálogo y concertación institucionalizado como instancia de seguimiento y promoción del cumplimiento de las políticas de Estado del Acuerdo Nacional”. (Acuerdo Nacional, <https://goo.gl/uNrUy7>)

presupuestaria. Coincidentemente, ambos están referidos a la transparencia en la administración de los recursos públicos. (p. 159)

Desde los inicios de la República del Perú se instituyó que el presupuesto era el medio por el cual el Gobierno hacía las previsiones necesarias para prestar los servicios que el bienestar de la ciudadanía requería. En este sentido, en el artículo 149° de la Constitución Política de la República del Perú sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de noviembre de 1823 se estableció

El Presupuesto de los gastos públicos fijará las contribuciones ordinarias, mientras se establece la única contribución. Adoptándose por regla constante el acrecer la Hacienda por el fomento de ramos productivos a fin de disminuir las imposiciones en cuanto sea posible.

En la Constitución Política para la República Peruana, aprobada por el Consejo de Gobierno el 1 de julio de 1826, en ningún artículo se hace referencia explícita al tema del presupuesto como documento de gestión de las finanzas públicas. En el artículo 43° en los numerales 2 y 3 se establecen como iniciativas que tenía la Cámara de Tribunales: “En las contribuciones anuales y gastos públicos” y “En autorizar al Poder Ejecutivo para negociar empréstitos y adoptar arbitrios para extinguir la deuda pública”.

Según Romero (1949, p. 304), “La labor paciente de Larrea y Loredo permitió [en 1827, nota del autor de la investigación] a su sucesor [Morales y Ugalde, nota del autor de la investigación] organizar el cuadro general de la vida fiscal peruana, que debe ser considerado, con razón, como el primer Presupuesto de la República”. Es de señalar que técnicamente no fue un presupuesto tal y conforme lo conocemos actualmente sino un listado de los ingresos y de los gastos públicos.

En la Constitución Política de la República Peruana 1828, no se hace referencia explícita al término presupuesto, pero en el numeral 8 del artículo 48° se establece como una de las atribuciones del Congreso la siguiente: “Fijar los gastos generales, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlo, arreglar su recaudación, determinar su inversión, y tomar anualmente cuentas al Poder Ejecutivo”.

En la Constitución Política de la República Peruana, dada por la Convención Nacional el 10 de junio de 1834 se estableció explícitamente como una de las competencias del Congreso: “Aprobar o no el Presupuesto de los gastos del año, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, suprimir las establecidas; determinar la inversión de las rentas nacionales y tomar anualmente cuentas al Poder Ejecutivo” (Numeral 8 del artículo 51°).

Circunstancias históricas y políticas llevaron a formar en 1836 tanto el Estado Sud Peruano integrado por los departamentos Arequipa, Ayacucho, Cuzco y Puno como el Estado Nor Peruano integrado por los departamentos Amazonas, Junín, La Libertad y Lima. Cada uno promulgó su propia Constitución. Estos hechos conllevaron a conformar, posteriormente, la Confederación Perú-Boliviana integrada por los Estados mencionados anteriormente a la que se añadió la República de Bolivia. En 1837 se aprobó el documento que se llamó Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana y en el numeral 2 del artículo 24° se estableció como una de las competencias especiales de la Cámara de Representantes, la siguiente: “Aprobar los presupuestos de gastos que en cada reunión de congreso presente el Gobierno para el servicio de la confederación, y las cuentas que rinda el mismo Gobierno de la inversión de los fondos concedidos en el periodo anterior”.

Por razones históricas y políticas el experimento de la Confederación Perú-Boliviana fracasó y se volvió a la integración de la República Peruana. En el numeral 6 del artículo 55° se determinó como una de las competencias del Congreso: “Aprobar o desechar el presupuesto de los gastos del año, establecer las contribuciones necesarias para cubrirlos, suprimir las establecidas, determinar la inversión de las rentas nacionales, y tomar anualmente cuentas al Poder Ejecutivo” y en el artículo 93° se estableció lo siguiente

El Ministro de Hacienda presentará al Congreso de Estado, tres meses antes de abrirse la sesión bienal del Congreso, la Cuenta de la inversión de las sumas decretadas, para los gastos del año anterior, y asimismo, el Presupuesto General de todos los gastos y entradas del año siguiente.

Es de señalar que entre el período 1821 – 1847, la economía peruana estuvo respaldada por la extracción y comercialización de minerales especialmente la plata y el oro. Según Deustua, (2011, p. 171) “Hasta que el guano se convirtió en el principal

producto de exportación peruano en 1847, el guano, el salitre y el petróleo, entre otros, fueron bienes marginales de producción y comercialización”.

Según Deustua (2011) a partir del *boom* del guano

El propio Estado usó los recursos del guano para pagar la deuda interna y externa, generada en la época de la Independencia. Asimismo, la renta recibida sirvió para pagar una lucrativa indemnización a los propietarios de esclavos para abolir la esclavitud, para organizar y desarrollar ampliamente un presupuesto del Estado central, que ahora era un agente de acción económica y política mucho más consolidado, y, en general, para desarrollar una burocracia, un aparato militar y educativo nunca antes visto en la historia del Perú. (p. 178)

En 1856 se aprobó una nueva Constitución y en el numeral 4° del artículo 54° se estableció taxativamente como una de las competencias del Congreso: “Imponer contribuciones para satisfacer los gastos públicos, suprimir las establecidas, sancionar el Presupuesto y tomar cuentas anualmente al Poder Ejecutivo” y en el artículo 95° se estableció: “El Ministro de Hacienda presentará, además, al Congreso ordinario al tiempo de instalarse, la Cuenta del año anterior y el proyecto de Presupuesto para el siguiente”. Estas mismas disposiciones con ligeras variaciones fueron sancionadas en la Constitución Política del Perú de 1860, cuya vigencia fue hasta el 29 de agosto de 1867. A partir de esta fecha se aprobó una nueva Constitución que rigió hasta el 06 de enero de 1868, fecha en la que se aprobó una nueva Constitución. Anecdóticamente, en esa fecha volvió a entrar en vigencia la Constitución aprobada en 1860, la cual rigió hasta el año 1920, año en que se aprobó una nueva Constitución.

Es conocido que entre 1879 y 1883, el Perú tuvo que enfrentar un conflicto internacional al que se le ha denominado la Guerra del Pacífico, a la que algunos historiadores denominan la Guerra del Guano y del Salitre. No es propósito de la presente investigación realizar un repaso histórico de estos hechos sino señalar que durante el mencionado conflicto e inmediatamente después se sucedieron una serie de gobiernos al mando de caudillos militares que sumieron a la nación peruana en una situación muy precaria en todo orden de cosas: político, social, cultural y, sobre todo, económico.

Como un dato importante en esta visión panorámica de la evolución de la práctica del presupuesto en el Perú se estima conveniente señalar que entre 1886 y 1895 rigió en

el País la denominada Ley de Descentralización Fiscal, por la que los entonces diecisiete departamentos que constituían la nación peruana recaudaban sus propios impuestos y los ejecutaban en beneficio de su jurisdicción. Según Contreras (2001)

Dentro de las grandes transformaciones que sacudieron al Perú tras el colapso de su derrota en la guerra con Chile (1879-1883), una muy importante fue la descentralización fiscal, guiada por el propósito de conseguir el autosostenimiento de las circunscripciones territoriales, como base de una posterior autonomía política. (p. 5)

Al respecto, Contreras (2001) vinculó de alguna forma esta descentralización fiscal con el presupuesto en los términos siguientes

En los años de 1860-1863, por ejemplo, cuando el presupuesto de la república alcanzaba cifras de alrededor de veinte a veintitrés millones de soles, las contribuciones que debían recoger las autoridades políticas locales en todos los departamentos del país montaban todas, sólo 156,572 soles; es decir, menos del uno por ciento del presupuesto nacional. (p. 7)

Contreras (2001) refirió que entre 1887-1888 se formulaba un presupuesto bienal

Como resultado de la reforma fiscal, las contribuciones departamentales, que en los años de 1860 no llegaban a los 200 mil soles, sumaron para el Presupuesto del bienio 1887-1888 la cantidad de 1.8 millones de soles para 1887 y de dos millones para el siguiente año. (p.10)

Reyes (2002), consignó los montos de los presupuestos del Perú en el período 1894 – 1912. (Ver Cuadro 4).

Cuadro 4. Monto de los presupuestos nacionales de Perú 1894 – 1912, en libras peruanas.

Años	Totales
1894	734 693
1896	1 115 211
1899	1 260 000
1903	1 461 286
1904	2 107 827
1906	2 506 386
1908	2 823 057
1912	3 493 626

Fuente: Datos tomados de Reyes (2002, p. 74).

Según señaló Reyes (2002, p. 78), parafraseando lo que el presidente Billinghurst expuso entre 1912 y 1914, los presupuestos nacionales eran utilizados políticamente y no servían al desarrollo de la nación.

En 1920, se aprobó una nueva Constitución, la misma que tuvo vigencia hasta 1933. Cabe señalar que esta Constitución ha sido la que mayor período de vigencia ha tenido en toda la historia republicana del Perú. En esta norma constitucional se establecieron normas más explícitas, aunque generales, sobre el presupuesto nacional de la República. Es así que en el artículo 9º se dispuso lo siguiente

El presupuesto general determina anualmente las entradas y los gastos de la República. La ley regula la preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto General. De cualquiera cantidad cobrada o invertida contra la ley, será responsable el que ordene la cobranza o el gasto indebido. También lo será el ejecutor, si no prueba su inculpabilidad.

La publicación inmediata de los presupuestos y de las cuentas de entradas y de gastos de todas las dependencias de los Poderes Públicos, es obligatoria bajo responsabilidad de los infractores.

El 26 de diciembre de 1922, se promulgó la primera Ley Orgánica del Presupuesto General de la República, Ley N° 4598, con el “objeto de establecer los principios y reglas relativas a las leyes anuales de Presupuesto General de la República”.

Como consecuencia de la promulgación, el 19 de octubre de 1962, de la Ley N° 14220 que creó el Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo Económico y Social del País y con el propósito de compatibilizar o vincular el planeamiento con el ejercicio presupuestario, el 21 de diciembre de 1962 se promulgó una nueva Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, Ley N° 14260. En el artículo 6º se estableció

Los Presupuestos del Sector Público Nacional se estructuran en función de las metas establecidas en los planes generales y sectoriales de desarrollo y en los planes de inversión pública aprobados por el Poder Ejecutivo.

Los Presupuestos del Sector Público Nacional constituyen los programas de acción que deben ejecutar las entidades públicas, dentro de cada ejercicio presupuestal.

La mencionada norma legal estuvo vigente hasta el 16 de enero de 1964, fecha en la que se promulgó una nueva norma legal con la denominación de Ley Orgánica del Presupuesto Funcional de la República, Ley N° 14816. En esta nueva norma legal se estableció en el artículo 6º lo siguiente

Los Presupuestos del Sector Público Nacional se estructuran en función de las metas establecidas en los planes de desarrollo de largo, mediano y corto plazo aprobados por el Poder Ejecutivo.

Los Presupuestos del Sector Público Nacional constituyen así los programas de acción que deben ejecutar las entidades que lo integran, dentro de cada ejercicio presupuestal.

El 16 de junio de 1993, el Congreso Constituyente y Democrático (CCD) aprobó la Ley Marco del Proceso Presupuestario del Sector Público, Ley N° 26199. A partir de esta norma legal se configuró el Presupuesto Público o Presupuesto Nacional como un sistema administrativo integrado por “los principios, normas, técnicas, métodos y procedimientos que regulan el proceso presupuestario y sus relaciones con los demás Organismos y Entidades comprendidos en la gestión de la administración financiera del Sector Público” (artículo 9°).

Posteriormente, el 30 de noviembre de 1996, se promulgó la Ley de Gestión Presupuestaria del Estado, Ley N° 26703. La novedad de esta norma legal fue que se inició tímidamente la vinculación entre el sistema de planeamiento estratégico y el sistema de presupuesto. En el artículo 19° se estableció la siguiente disposición: “El proceso de Programación Presupuestaria comprende la estimación de los ingresos y la previsión de los gastos, orientados a la prestación de servicios públicos en el marco de los objetivos nacionales de naturaleza económica y social”. Asimismo, se estableció el concepto de Estructura Funcional Programática, constructo que estuvo y aún está referido al conjunto de funciones que debe desarrollar el Estado en cumplimiento de sus deberes primordiales. Dichas funciones se desagregaban en Programas y Subprogramas y en conjunto constituían el Clasificador Funcional Programático.

Posteriormente, el 2 de diciembre de 1999, se promulgó la Ley N° 27209, Ley de Gestión Presupuestaria del Estado. En esta norma se estableció la estructura general del sistema de presupuesto, el mismo que estaba constituido por la Dirección Nacional de Presupuesto Público como la “más alta autoridad técnico normativa y la Oficina de Presupuesto o la que haga sus veces, correspondiente a cada entidad del Sector Público” (artículo 3°). Al describir la fase de programación presupuestaria se establece que tiene por objeto, entre otros aspectos: “Establecer los objetivos institucionales a lograr durante el Año Fiscal, dentro del marco de los lineamientos sectoriales de naturaleza económica y social y en función del planeamiento estratégico institucional” (literal a del artículo 17°). La responsabilidad de establecer los objetivos institucionales se asignó al titular del pliego (numeral 1 del artículo 20°).

En el año 2013, se promulgó la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley N° 28112. El objeto de dicha norma fue descrito en el artículo 1° en los términos siguientes

modernizar la administración financiera del Sector Público, estableciendo las normas básicas...las normas básicas para una gestión integral y eficiente de los procesos vinculados con la captación y utilización de los fondos públicos, así como el registro y presentación de la información correspondiente en términos que contribuyan al cumplimiento de los deberes del Estado, en un contexto de responsabilidad y transparencia fiscal y búsqueda de la estabilidad macroeconómica.

Según la norma acotada, los sistemas integrantes de la administración financiera del sector público son: Sistema Nacional de Presupuesto, Sistema Nacional de Tesorería, Sistema Nacional de Endeudamiento Público y Sistema Nacional de Contabilidad (numeral 5.2 del artículo 5°).

En cumplimiento de lo dispuesto en la Segunda Disposición Final de la mencionada Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, se aprobó la Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto Público, Ley N° 28411. Esta norma legal ha sufrido un conjunto de modificaciones que ha obligado a que se publique el Texto Único Ordenado (TUO) de dicha norma legal, el mismo que ha sido aprobado mediante Decreto Supremo N° 304-2012-EF de 29 de diciembre de 2012. Esta norma legal es la que se encuentra vigente.

Cabe señalar que desde el año fiscal 2007 se ha introducido progresivamente la metodología del presupuesto por resultados (PpR) en el Sector Público; cuya finalidad es optimizar la utilización de los recursos económicos para la atención priorizada de las necesidades de la población, bajo un enfoque de articulación de la planificación y presupuesto en el Sector Público.

2.2.1.6 Experiencias en países latinoamericanos de la vinculación entre planeamiento estratégico y presupuesto público: casos Ecuador y Uruguay.

En el presente apartado se abordará el tema de dos experiencias nacionales en las que la planificación estratégica y su vinculación con el presupuesto público no solo ha

llegado a formar parte del quehacer académico, sino que, a partir de decisiones jurídico – legales del más alto nivel normativo, es decir constitucionales, se ha constituido como la columna vertebral del desarrollo socioeconómico de sus respectivos países. Para ello, se han seleccionado aleatoriamente dos países: Ecuador y Uruguay.

Ecuador.

Según Ayala (2008), el 13 de mayo de 1830 un conjunto de familias notables de Quito decidió constituir a dicho territorio en Estado libre e independiente. Posteriormente se convocó a la Primera Asamblea Constituyente, la que el 11 de setiembre del mismo año promulgó la Constitución del nuevo Estado del Ecuador (Paz, 2007).

Según Paz (2007) durante toda la etapa republicana del Ecuador han regido 19 constituciones. En el año 2008 se aprobó la Constitución que actualmente rige el ordenamiento jurídico de Ecuador. En el artículo 1° se estableció: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada”. Cabe señalar que esta Constitución, conocida también como la Constitución de Montecristi⁹, se aprobó en el marco de un gobierno que se identificó como integrante del socialismo del siglo XXI, que colocó como elemento referencial y objetivo de la acción pública el *buen vivir* o *sumak kawsay* y que adoptó “un conjunto de medidas de orientadas a retomar el rol activo del Estado en la definición de una estrategia nacional y a recuperar la capacidad de rectoría de los ministerios en la definición de las políticas públicas sectoriales” (Manosalvas 2014, p.107). Esta situación implicó, según Claire y Zapata (2018, p. 175), el “cambio de paradigma de un modelo neoliberal a uno populista enfocado mayormente en temas sociales”; es así que citando al Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, el *Buen Vivir* representa “una forma de vida que permite la felicidad y la permanencia de la diversidad cultural y ambiental; es armonía, igualdad, equidad y solidaridad”.

⁹ Se alude a la ciudad que fue sede de la Asamblea Constituyente.

Para poder implementar estas orientaciones de política era necesario que se promulgaran las normas legales pertinentes; es por ello que en el artículo 280 de la mencionada Constitución se estableció

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa está conformado por un conjunto de entidades que esquemáticamente se muestran en la Figura 3.

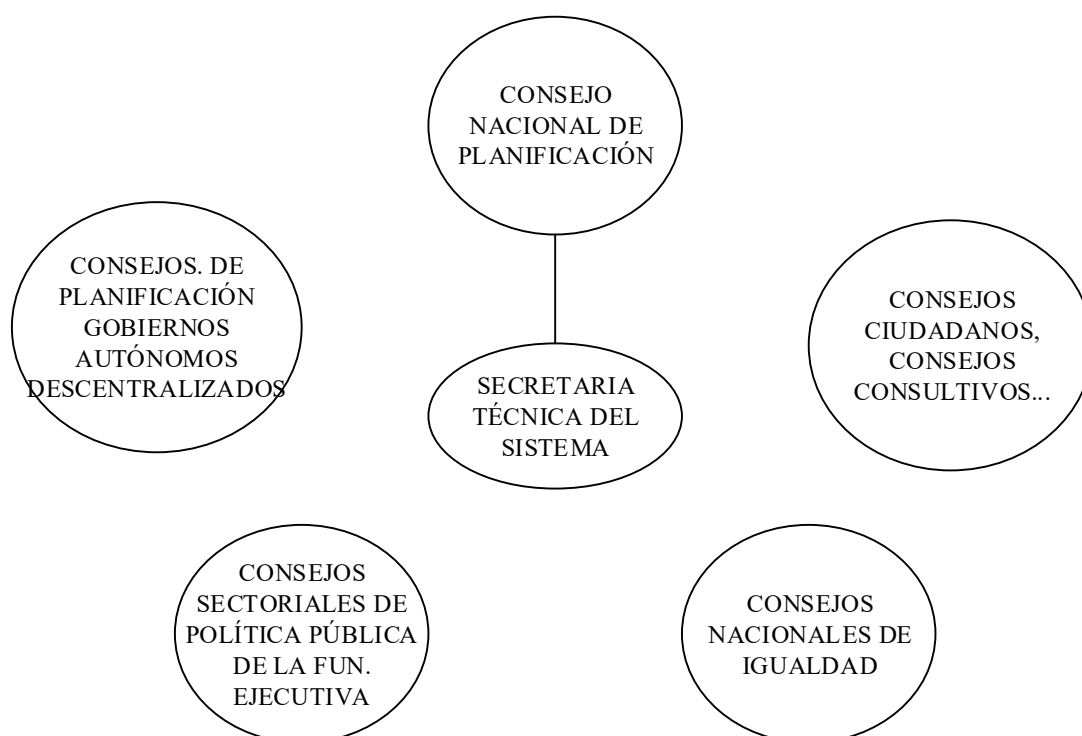


Figura 3. Entidades del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa de Ecuador. Fuente: artículo 21 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Diseño propio.

Por lo expuesto, se puede concluir que en el Ecuador la vinculación entre Plan Nacional de Desarrollo y presupuesto es muy estrecha y que dicha vinculación tiene un fundamento constitucional. Antes de la vigencia de la mencionada Constitución, el gobierno aprobó un Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 y luego de entrar en

vigencia la Constitución de 2008 se formuló y aprobó el “Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017”.

El actual gobierno de Ecuador ha aprobado el “Plan Nacional para el 2017-2021 Toda una vida”. En el Cuadro 5 se presentan los ejes y los objetivos a lograr en el mencionado plan estratégico y en el Cuadro 6 se presenta la previsión total del Plan Plurianual de Inversiones 2017-2021 por objetivos.

Cuadro 5. Ejes y objetivos del “Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 Toda una vida” de Ecuador.

Ejes	Contenido	Objetivos
1. Derechos para todos durante toda la vida.	El ser humano es sujeto de derechos, sin discriminación. El Estado debe estar en condiciones de asumir las tres obligaciones básicas: respetar, proteger y realizar los derechos, especialmente de los grupos de atención prioritaria	O ₁ : Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas. O ₂ : Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas. O ₃ : Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones.
2. Economía al servicio de la sociedad.	Nuestro sistema económico es social y solidario. La economía está al servicio de la población para garantizar los derechos y en ella interactúan los subsistemas: público, privado, y popular y solidario; los tres requieren incentivos y regulación del aparato público.	O ₄ : Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización. O ₅ : Impulsar la productividad y la competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria. O ₆ : Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el buen vivir rural.
3. Más sociedad, mejor Estado.	Se requiere de una ciudadanía activa y participativa, y de un Estado cercano, que sea incluyente, brinde servicios públicos de calidad y con calidez. Esta visión del Estado en la sociedad destierra la corrupción y proyecta el posicionamiento estratégico del Ecuador a nivel regional y mundial, procurando en todo momento el bien común.	O ₇ : Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía. O ₈ : Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social. O ₉ : Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo.

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una vida. Recuperado de <https://bit.ly/2t3yGFG> Diseño propio

Cuadro 6. Previsión presupuestal total del Plan Plurianual de Inversiones 2017-2021 por objetivos (en millones de dólares).

Objetivo	Previsión total	Representación porcentual
O ₁ : Garantizar una vida digna con iguales oportunidades para todas las personas.	15 425	60,3
O ₂ : Afirmar la interculturalidad y plurinacionalidad, revalorizando las identidades diversas	160	0,6
O ₃ : Garantizar los derechos de la naturaleza para las actuales y futuras generaciones	674	2,6
O ₄ : Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización.	1 348	5,3
O ₅ : Impulsar la productividad y la competitividad para el crecimiento económico sostenible de manera redistributiva y solidaria.	4 861	19,0
O ₆ : Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el Buen vivir rural.	1 629	6,4
O ₇ : Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía.	896	3,5
O ₈ : Promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social.	179	0,7
O ₉ : Garantizar la soberanía y la paz, y posicionar estratégicamente al país en la región y el mundo.	418	1,6
Total	25 591	100

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 Toda una vida. Recuperado de <https://bit.ly/2t3yGFG> Diseño propio.

Villareal, Castells y Castro (2018, p. 46) han estudiado “el estado de la evaluación de programas y políticas públicas” en el Ecuador y han obtenido, entre otros, los siguientes resultados: (i) Solo el 40% de las instituciones públicas incluían la evaluación en sus programas y proyectos. (ii) El 80% de las instituciones públicas no efectuaba investigaciones o publicaciones sobre componentes de evaluación. (iii) El 90% de las instituciones públicas contaban en sus respectivos organigramas una unidad orgánica encargada de dar seguimiento, monitoreo y evaluación a los programas y proyectos; por ello, Villareal et al. (2018, p. 56) señalaron que “el reto consiste en que la evaluación sea integral y no esté enfocada únicamente con el desempeño de los servidores públicos, procesos y resultados administrativos”. Asimismo, señalaron que: “Esto sugiere que no se realizan evaluaciones de los programas y proyectos, y que la comprensión de una evaluación integral, ex ante, durante y ex post, es todavía limitada”.

Complementariamente a la revisión documental que es la que ha permitido obtener los resultados anteriormente comentados, los investigadores aplicaron una encuesta a “directores, responsables o tomadores de decisiones en temas de planificación, ejecución, monitoreo, seguimiento y/o evaluación” (Villareal et al. 2018, p. 58). Esta encuesta fue contestada por 17 instituciones del sector público, organismos multilaterales y de cooperación internacional y se han obtenido los resultados siguientes: (i) El 65% realizaba siempre actividades de evaluación, el 29%, a veces y el 6% no las realizaba. (ii) El 53% realizaba actividades de evaluación permanente, el 35%, ocasionalmente y el 12% no las realizaba. (iii) En 13 casos, principalmente en instituciones del sector público, se efectuaba evaluación de resultados; en 10 casos se efectuaban evaluaciones de procesos y en otros 10 casos, evaluaciones de impacto. (iv) El 7% de las actividades de evaluación estaban a cargo de consultores externos a la institución, el 40% estaba a cargo de equipos internos de la institución y en el 53% se realizaba en forma mixta de acuerdo a la naturaleza del proyecto o programa. Y estas actividades de evaluación, principalmente, estaban a cargo de expertos nacionales. (v). El 41% afirmó que contaba con una unidad orgánica específica encargada del monitoreo y seguimiento; el 18% afirmó que no contaba con dicha unidad orgánica y el 41% que sí realizaban actividades de monitoreo y seguimiento, pero no a través de una unidad orgánica específica. (vi). El 53% afirmó que no contaba con una unidad orgánica específica para realizar las actividades de evaluación y el 47% que sí contaban con una unidad orgánica para tales fines. (vii). El 35% afirmó que los documentos de evaluación sí estaban disponibles y eran de fácil acceso, mientras que el 35% afirmó que no están disponibles porque eran documentos internos y el 25% señaló que estaban disponibles previa solicitud oficial y el 5% no formulaba documentos de evaluación.

Las principales conclusiones que formularon Villareal et al. (2018, p. 65) fueron: (i)... “dentro de las instituciones públicas existen áreas de evaluación, seguimiento y monitoreo, pero estos departamentos se enfocan más en evaluar el desempeño de los colaboradores, procesos o temas administrativos-financieros”. (ii)... “parecería que existe una confusión entre lo que significa monitorear y evaluar”. (iii)...”no existen capacidades técnicas relacionadas con un proceso de evaluación integral: ex ante, durante y ex post en las entidades públicas, organismos internacionales y de cooperación”. (iv)...”no existe conciencia generalizada sobre la necesidad e

importancia de evaluar, lo cual hace que los esfuerzos técnicos, la planificación presupuestaria y las prioridades de las autoridades de turno no incluyan un componente de evaluación”.

Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2018), Ecuador ha presentado en los años 2009, 2016 y 2017 (datos preliminares) los resultados que en sus principales indicadores económicos se muestran en el Cuadro 7.

Cuadro 7. Principales indicadores económicos de Ecuador en los años 2009, 2016 y 2017¹⁰.

	2009	2016	2017
	Tasa de variación anual ¹¹		
Producto interno bruto total	0,6	-1,6	3,0
Producto interno bruto por habitante	-1,1	-3,0	1,5
Producto interno bruto sectorial ¹²			
- Electricidad, gas y agua	-	6,5	12,9
- Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles y servicios prestados a las empresas	10,0		
- Servicios comunales, sociales y personales	-29,8	-3,5	4,8
Producto interno bruto por tipo de gasto	36,4	-0,1	4,5
- Gasto de consumo final			
- Formación bruta de capital	0,9	-3,3	4,7
- Exportaciones de bienes y servicios	-7,3	-11,5	-11,7
- Importaciones de bienes y servicios	-4,8	2,0	0,6
- Importaciones de bienes y servicios	-9,9	-10,3	9,5
Empleo (tasas anuales medias)			
- Tasas de participación a nivel nacional	66,3	68,2	68,8
- Tasa de desempleo	8,5	6,8	5,6
- Tasa de desempleo abierto	6,9	5,9	5,0
- Tasa de subempleo visible	12,5	15,7	17,0
Gobierno central	Porcentajes del PIB		
- Ingresos totales	18,5	18,8	17,6
- Gastos totales	22,7	24,4	23,6
Deuda interna del gobierno central	10,7	24,6	28,3
Deuda externa del gobierno central	10,4	23,5	27,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2018. Recuperado de <https://bit.ly/2sowYig> Diseño propio.

¹⁰ Datos preliminares.

¹¹ A precios constantes de 2007.

¹² Seleccionados aleatoriamente.

Uruguay.

Según Yagüe y Díaz-Puente (2008), en la República Oriental del Uruguay se creó en 1960 la Comisión Interministerial Desarrollo Económico (CIDE), denominación que fue modificada por Comisión de Inversiones y Desarrollo y en 1967 dio paso a la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. La CIDE fue creada con el propósito de “formular planes orgánicos de desarrollo económico y proyectos” (p. 258). La primera acción de la CIDE fue “relevar la información necesaria y evaluarla para confeccionar diagnósticos sectoriales de las estructuras productivas” (p. 258); el propósito de realizar estos análisis de la realidad uruguaya fue elaborar un plan de desarrollo decenal 1964-1973. Si bien este documento no fue adoptado por el gobierno, Yagüe y Díaz-Puente (2008, p. 258), comentando a París (1978), señalaron que “sus planteamientos conservaron vigencia e influencia en la legislación y los cambios institucionales”.

La transformación de la CIDE en la Oficina de Planificación y Presupuesto, como unidad orgánica asesora de la Presidencia de la República, conllevó a que las acciones de planificación adquirieran importancia relevante en la acción estatal. Cabe señalar que la planificación del desarrollo económico y social en Uruguay ha tenido como eje principal la organización territorial en sus tres niveles: nacional, departamental y local. En este esfuerzo de reflexión contribuyeron instituciones como: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en 1962, Instituto de Teoría y Urbanismo (ITU) en 1967, el *Bureau pour le Développement de la Production Agricole* (1967), Oficina de Acción Comunitaria Regional (ACOR) en 1966 y la Asociación Nacional de Profesores de Geografía. Finalmente, en 1973 la Oficina de Planificación y Presupuesto dio a conocer los lineamientos técnicos y metodológicos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1973-1977. Según Yagüe y Díaz-Puente (2008) en dichos lineamientos “es posible notar la influencia del pensamiento económico liberal, para el cual el desarrollo será llevado a cabo por la actividad empresarial, en régimen de iniciativa privada” (p. 263). Entre 1973 y 1984 se estableció un gobierno dictatorial cívico-militar que como sustento teórico del desarrollo socio-económico adoptó el pensamiento o doctrina liberal; los que, según Yagüe y Díaz-Puente (2008), “dejaron una fuerte deuda externa y endeudamiento interno que dificultó durante años el crecimiento de la economía”.

Abriendo un paréntesis a esta descripción de carácter histórico cabe señalar que en 1967 se aprobó una nueva Constitución de la República Oriental del Uruguay, que fue modificada por sendas consultas populares en 1989, 1994 y 1996 respectivamente; en el artículo 230 dispuso la creación de una unidad orgánica denominada Planeamiento y Presupuesto dependiente directamente del Jefe del Estado; se señaló como función de dicha oficina asistir “al Poder Ejecutivo en la formulación de los planes y programas de desarrollo, así como en la planificación de las políticas de descentralización”.

Cabe señalar que, de conformidad al artículo 214 de la mencionada Constitución Política, el Presupuesto Nacional es elaborado por el Poder Ejecutivo con el asesoramiento de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto para un período de cinco años y aprobado por el Poder Legislativo.

En la figura 4 se muestra el modelo de la vinculación de la planificación con el presupuesto en Uruguay.

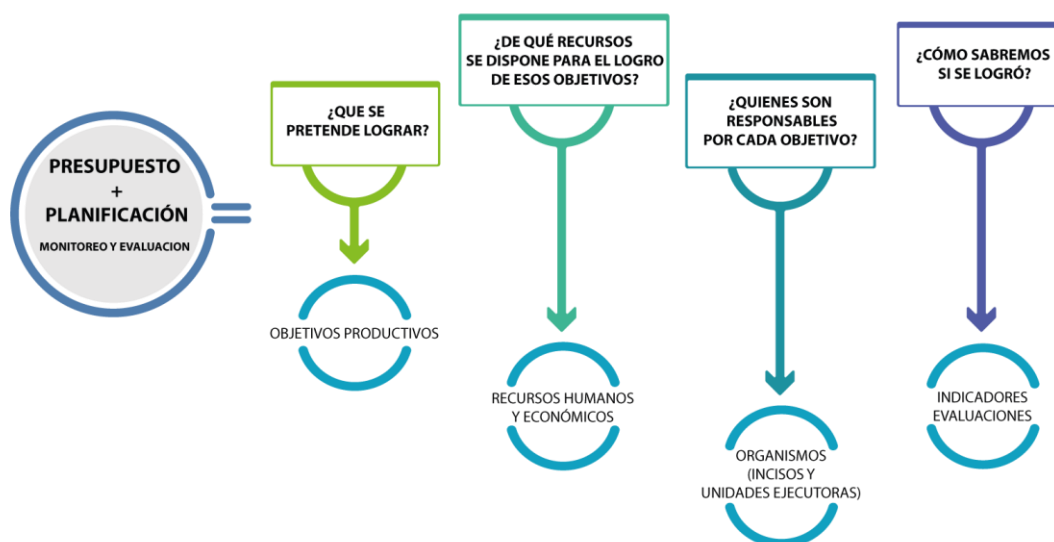


Figura 4. Modelo conceptual de la vinculación de la planificación estratégica y el presupuesto en Uruguay. Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria. Recuperado de <https://bit.ly/2Mb70b8>

En 1987, al interior de la Oficina de Planificación y Presupuesto se creó la Dirección de Proyectos de Desarrollo (DIPRODE) con la misión de coordinar los programas de desarrollo regional y local existentes. Asimismo, al interior de la Oficina de Planificación y Presupuesto, en 1997, se creó la Unidad de Desarrollo Municipal “con el cometido básico de la gestión y coordinación de los sucesivos programas de

inversión en los Departamentos financiados por el Banco Interamericano de Desarrollo”. (Yagüe y Díaz-Puente, 2008, p. 269).

En el año 2002, la República Oriental sufrió una profunda crisis económica, la misma que fue descrita por Antía (2002, p. 154) en los términos siguientes: “La economía uruguaya atraviesa por una profunda crisis que afecta a la sociedad, principalmente a través de su impacto en el empleo, la emigración y los ingresos reales de los hogares”.

Superada dicha crisis, la planificación retoma el rol que la Constitución y las normas legales le asignaban, pero con otro enfoque; los ejes de dicho proceso estarán dados por “la globalización, la revolución tecnológica, la reestructuración productiva, la reforma del Estado y las transformaciones culturales”. (Yagüe y Díaz-Puente, 2008, p. 270).

En el Cuadro 8 se muestra el Crédito y ejecución presupuestaria por área programática en Uruguay durante el 2017. (Miles de pesos uruguayos). En dicho cuadro se destaca que las áreas programáticas de Protección y Seguridad Social, Servicios Públicos, Educación y Salud son las que han recibido atención prioritaria tanto de la planificación estratégica como de la ejecución presupuestaria.

Cuadro 8. Crédito y ejecución presupuestaria por área programática en Uruguay durante el 2017. (Miles de pesos uruguayos).

Área programática	Crédito asignado	Ejecutado	% de ejecución	% de ejecución del PIB
1. Protección y Seguridad Social	130 511 036	129 733 683	99	7,64
2. Servicios Públicos Generales	135 255 163	118 002 656	87	6,95
3. Educación	82 837 888	81 419 389	98	4,8
4. Salud	63 633 317	61 427 875	97	3,62
5. Seguridad Pública	27 914 512	24 407 937	87	1,44
6. Infraestructura, transporte y comunicaciones	14 007 487	13 422 170	96	0,79
7. Defensa Nacional	12 010 376	11 285 243	94	0,66
8. Vivienda	9 325 380	9 191 245	99	0,54
9. Desarrollo Productivo	9 573 234	8 552 372	89	0,5
10. Administración de Justicia	7 217 428	7 068 057	98	0,42
11. Asuntos Legislativos	5 634 275	4 324 792	77	0,25
12. Cultura y Deporte	3 583 327	3 102 042	87	0,18
13. Trabajo y Empleo	2 662 894	2 477 695	93	0,15
14. Ciencia, Tecnología e Innovación	1 975 686	1 954 965	99	0,12
15. Registros e Información Oficial	2 293 258	1 805 452	79	0,11
16. Control y Transparencia	1 020 734	900 025	88	0,05
Energía	903 816	866 713	96	0,05
17. Medio Ambiente y Recursos Naturales	879 019	695 482	79	0,04
TOTAL	511 238 830	480 637 793	94	28,32

Fuente: Portal de Transparencia Presupuestaria. Oficina de Planeamiento y Presupuesto, República Oriental del Uruguay. Recuperado de <https://bit.ly/2MaiyeJ> Diseño propio.

Según el portal web de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República Oriental del Uruguay, el Plan de Desarrollo contiene 765 indicadores de planificación estratégica los mismos que se distribuyen de acuerdo a la siguiente clasificación: (i) 637 sustantivos lo que equivale al 83,3%. (ii) 103 de gestión interna que representan el 13,5%. (iii) 25 complementarios lo que equivale al 3,2%.

Umansky en el año 2006, como consultor del Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), realizó un estudio sobre las dificultades de la vinculación de los sistemas de planificación y de presupuesto en el Uruguay. Estableció, entre otras, las conclusiones siguientes: (i) “Es notorio que al estar los procedimientos presupuestarios insertos en la Constitución convierten en dificultosa la gestión de los recursos. La confusión original entre Planificación y Presupuesto ha sido una carga gravosa desde el inicio del sistema”. (ii) “La administración central y el gobierno general han sentido el impacto de dicha rigidez y lo manifiestan en un débil desempeño gerencial” (p. 69).

García López y García Montero (2010) hicieron referencia a un resumen ejecutivo del Sistema de Evaluación Prodev¹³ aplicado en Uruguay y señalaron que: “Uruguay pertenece al grupo de países con capacidades intermedias en la GpRD (Gestión para Resultados en el Desarrollo, nota del autor de la presente investigación). El pilar con mayor fortaleza es el de gestión financiera, auditoría y adquisiciones. Los más débiles son los de presupuesto por resultados y monitoreo y evaluación” (p. 202).

La Oficina de Planeamiento y Presupuesto de Uruguay (s/f) trabajando con un modelo de planificación estratégica a largo plazo se encuentra en proceso de elaboración de “Una estrategia nacional de desarrollo Uruguay 2050” que le permita como nación “anticipar las oportunidades y las amenazas para trazar el camino que conduzca al logro del futuro más deseado”. Para ello se han definido dos metas estratégicas para el quinquenio 2015-2019: (i) La elaboración de una Visión de Uruguay con horizonte al año 2050 conformada por la selección de un escenario deseado en cada uno de los distintos ejes temáticos priorizados y articulado en un sólo escenario global. (ii) “La elaboración de un documento base hacia una Estrategia Nacional de Desarrollo al 2050

¹³ El PRODEV es una iniciativa del BID para financiar cooperaciones técnicas y capacitación de funcionarios enfocadas a fortalecer la efectividad de los gobiernos de la región de América Latina y el Caribe, a fin de que puedan alcanzar mejores resultados en sus intervenciones de desarrollo. El PRODEV cuenta con herramientas flexibles de apoyo, las cuales permitirán que algunos países logren el nivel deseado de gestión pública, en menor tiempo que otros”. Página web de la Comunidad de Profesionales y Expertos en Latinoamérica y el Caribe en Gestión para Resultados en el Desarrollo (*CoPLAC-GpRD*). Recuperado de <https://bit.ly/2Fr616d>

conformada por el conjunto de lineamientos estratégicos que habrá de seguir Uruguay para alcanzar la Visión Uruguay 2050”. Para ello, se han definido dos ejes temáticos como claves del desarrollo: (i) “el cambio demográfico” y (ii) “la transformación de la matriz productiva”; asimismo, se han establecido tres ejes temáticos transversales: (i) “Los sistemas de género”. (ii) “El desarrollo cultural”. (iii) “El desarrollo territorial”.

2.2.2. *Gestión pública.*

Para el desarrollo del presente numeral, se estima necesario iniciar con unas consideraciones generales sobre Estado, administración pública y gestión pública. Los especialistas consideran que un Estado está constituido cuando coexisten unitariamente tres elementos esenciales: territorio, población y poder; este último concepto es definido por algunos especialistas como la capacidad de autogobierno, soberanía o independencia.

Según la Constitución Política de Perú los deberes primordiales del Estado son

Defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo y la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior (artículo 44°).

Para el cumplimiento de los mencionados deberes, el Estado Peruano dispone de un conjunto de entidades¹⁴ que conforman lo que se denomina la administración pública y prestan diversos servicios en función de la sociedad en su conjunto. Dichos servicios son brindados por gobiernos subnacionales. En consecuencia, cada institución u organismo público, dependiendo de su ámbito jurisdiccional, tiene su propia visión, misión, organización, objetivos, metas y planes de diverso horizonte temporal. A la agrupación de actuaciones que realiza cada entidad pública, en el marco del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el

¹⁴ El término entidad es utilizado en el contexto de lo establecido en el artículo I de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y sus modificatorias.

2021, para la contribución a su visión, objetivos estratégicos y metas a través de la ejecución de acciones estratégicas plasmadas en los planes y programas se le califica gestión pública. Esta definición operacional es coherente con la definición que se estableció en la novena de las disposiciones finales de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785, sus modificatorias y ampliatorias

Gestión Pública. - Es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales establecidas por el Poder Ejecutivo.

Por lo expuesto, los conceptos de administración pública y gestión pública para la legislación peruana son distintos; pero, a la vez, complementarios. La administración pública constituye la infraestructura organizacional y la gestión está constituida por procesos y procedimientos por medio de los cuales se elabora y pone en ejecución un conjunto de políticas, provee bienes y servicios, establece y aplica regulaciones; todo esto en función del conjunto de ciudadanos que conforman la sociedad peruana.

Cabe señalar que mediante el artículo 2 del D. Leg N° 1446 que actualizó la Ley N° 27658, se creó el Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública con la finalidad de

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

2.2.2.1 *La nueva gestión pública.*

La gestión pública, entendida como la aplicación de las diversas técnicas y procedimientos que emplea una entidad para la producción de un bien o la provisión de un servicio público, ha evolucionado en el contexto del desarrollo de la teoría general de la administración. Es así que Bastidas y Pisconte (2009, p. 15) señalaron

En los últimos 25 años del siglo pasado, las ciencias de la administración han transitado de la administración a la gerencia, y de la gerencia a la gobernanza. Los modelos alternativos de gestión pública describen un cambio permanente en el enfoque de las ciencias gerenciales, desde el modelo burocrático de gestión

basado en la fragmentación de tareas y la subordinación jerárquica, hasta la nueva gestión pública que introduce nuevos requerimientos como el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades específicas orientadas a la gestión por resultados.

La gestión pública se ha desenvuelto, como ya ha sido expresado, en el contexto de los modelos teóricos que históricamente se han elaborado. El primero se denominó el modelo de administración burocrática o weberiano el cual, según Bastidas y Pisconte (2009, p. 16), lo describieron en los términos siguientes

El modelo burocrático buscaba la eficiencia, entendía a ella como su paradigma. En esa concepción para lograr eficiencia se despersonaliza la gestión, las personas tienen como fundamento el cumplimiento de lo que la institucionalidad formal les define. Los funcionarios cumplen estrictamente lo establecido por el contenido del cargo y ejecutan lo que las normas establecen sin discusión alguna. En todo caso, la gestión de los servidores públicos debía guiarse por la obligación y no por la misión.

Posteriormente, se posicionó el llamado modelo de administración postburocrático. Altaba (2009, p.46), lo describió en los términos siguientes

Este modelo basa la legitimación de los cambios y de la nueva acción pública en los resultados, en el control de los resultados. Por lo demás, bajo este nuevo modelo ha tenido lugar la reorganización del Estado del Bienestar en Estado Neoliberal o neoschumpeteriano. Reorganización que se legitima mediante el discurso de la Nueva Gestión Pública, y que emplea para ello las prácticas de gestión del gerencialismo privado, como la Gestión de la Calidad Total, para reorganizar la burocracia y asegurar, así, una atención más precisa a los objetivos, una prestación de servicios más eficaz y una mejor capacidad de responder a las expectativas de los ciudadanos-clientes.

Como se puede apreciar en este modelo se enfatiza y prioriza el beneficio que recibe la población en el accionar del Estado a través de las entidades correspondientes. La eficiencia y la eficacia de la gestión pública se evalúan no solamente por el cumplimiento de las diversas normas sino por el beneficio que recibe la población para la satisfacción de una necesidad común; es decir, por el impacto de la acción del Estado sobre la población. Por ello, conforme al artículo 3° del reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública es que se han establecido los siguientes principios sobre los cuales se debe fundamentar la nueva gestión pública del estado peruano: Orientación al ciudadano, orientación a resultados, eficacia y eficiencia, flexibilidad, simplicidad y armonización, reconocimiento de la heterogeneidad.

Según Bastidas y Pisconte (2009) la nueva gestión pública se caracteriza por

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

En el marco de los principios enunciados es que se ha creado el sistema administrativo de planeamiento estratégico; así como también se viene implementando y/o fortaleciendo de manera progresiva el presupuesto por resultados y el sistema de inversión pública, entre otros sistemas administrativos.

Así se tiene que, según lo establecido por la DGPP del MEF¹⁵:

El presupuesto por resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública que permite vincular la asignación de recursos presupuestales a bienes y servicios (productos) y a resultados a favor de la población, con la característica de permitir que estos puedan ser medibles. Para lograrlo, es necesario un compromiso de las entidades públicas, definir responsables, generar información y rendir cuentas.

El PpR contribuye con la mejora de la calidad del gasto público al propiciar que las entidades del Estado hagan un uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, priorizando el gasto público en la provisión de productos (bienes y servicios) que, según la evidencia, contribuyen al logro de resultados vinculados al bienestar de la población y asimismo, tomen mejores decisiones en materia presupuestal y de gestión, que permitan el logro de resultados a favor de la población.

En Perú, desde el año 2007 se vienen implementando cambios significativos en el Sistema Nacional de Presupuesto al adoptar la metodología del PpR. Sobre el particular, es el Capítulo IV “Presupuesto por Resultados (PpR)” de la Ley N° 28411, que forma parte del Título III, “Normas Complementarias para la Gestión Presupuestaria” donde se establecen los criterios y regulaciones generales. El PpR se encuentra implementando de manera progresiva en el Perú a través del desarrollo de

¹⁵ Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. <http://bit.ly/2WkpLQy>

cuatro instrumentos: Programas presupuestales, seguimiento, evaluaciones independientes e incentivos a la gestión.

Otro elemento que en la nueva gestión pública vincula la planificación estratégica con el presupuesto es el relacionado con la inversión pública. Según un documento formulado por el Instituto de Estudios Peruanos (s/f, p. 1) en el marco de la ejecución del Proyecto Mejorando la Inversión Municipal (PIM) se define la inversión pública en los términos siguientes: “es toda intervención limitada en el tiempo que utiliza total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar, modernizar o recuperar bienes o servicios que se brinda a la población”. Y como se puede apreciar la vinculación entre planeamiento estratégico, presupuesto e inversión pública es altamente significativa. Es por ello, que se ha creado el INVIERTE.PE, y se ha derogado la legislación que normaba el SNIP.

Asimismo, el artículo 3 de la norma legal correspondiente, D. Leg N° 1252, que describe los principios rectores del mencionado sistema, en el literal b) se establece lo siguiente

La programación multianual de la inversión vincula los objetivos nacionales, planes sectoriales nacionales, así como los planes de desarrollo concertado regionales y locales, respectivamente, con la identificación de la cartera de proyectos a implementarse y deberá tomar en cuenta a las variables proyectadas en el MMM.

Se estima importante señalar el Reglamento del Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones (INVIERTE.PE), aprobado por Decreto Supremo N° 284-2018-EF, señala que la programación multianual de inversiones abarca un periodo de tres años.

Soto y Herrera (2015) analizaron la importancia de la inversión pública desde dos perspectivas. La primera consideró la inversión pública como un poderoso medio para cerrar las brechas existentes en la sociedad peruana en lo que se refiere a carreteras, establecimientos de salud, instituciones educativas, saneamiento básico, agua potable, etc. La segunda perspectiva de carácter económico vinculaba la inversión pública como un importante elemento del crecimiento económico. En esta, acudiendo a fuentes

oficiales establecieron la evolución de la inversión en Perú relacionándolo porcentualmente con el PBI. (Ver cuadro 9).

Cuadro 9. Evolución de la inversión en el Perú (% del PBI).

Años	Inversión privada (% del PBI)	Inversión privada (% del PBI)	Inversión total (% del PBI)	PBI (Miles de millones de soles)
2005	15,5	2,9	18,4	262
2006	16,4	3,1	19,5	302
2007	18,2	3,4	21,6	336
2008	21,5	4,3	25,8	371
2009	17,7	5,2	22,9	382
2010	19,2	5,9	25,1	435
2011	20,8	4,5	25,3	486
2012	20,4	5,4	25,8	508
2013	20,8	5,8	26,6	547
2014	20,3	5,6	25,9	575

Fuente: Soto y Herrera (2015, p. 5). Recuperado de <http://bit.ly/2Ty9mXI>

Dentro del concepto de nueva gestión pública, otro elemento importante es el referido a la evaluación tanto de lo planificado como de la ejecución financiera de los recursos presupuestarios. Y la sumatoria de las evaluaciones que cada entidad pública realiza se denomina Cuenta General de la República. El numeral 20.1 del Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad, Decreto Legislativo N° 1438, ha establecido la siguiente definición

La Cuenta General de la República es el instrumento de gestión pública que contiene la información y análisis de los resultados presupuestarios, financieros, económicos, patrimoniales y de cumplimiento de metas e indicadores de gestión financiera, en la actuación de las entidades del Sector Público, sin excepción, durante un ejercicio fiscal.

Como se puede observar la elaboración de la Cuenta General de la República cierra, por así decirlo, el circuito de la vinculación del planeamiento estratégico y el proceso presupuestario por cuanto permite establecer cómo se han utilizado los recursos presupuestarios, la adquisición de bienes públicos, la prestación de servicios, la ejecución de los proyectos de inversión pública, el gasto social, etc. Todo este ejercicio de evaluación financiera se realiza en el marco de los objetivos económicos y sociales de corto, mediano y largo plazo establecidos tanto a nivel nacional como a nivel subnacional.

La Dirección General de Contabilidad Pública del MEF ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Contabilidad y su función principal es elaborar la Cuenta General de la República, en base a la Constitución Política y al Decreto Legislativo antes mencionado.

Los planes, independientemente a sus horizontes temporales y al ámbito territorial en el que se aplique, las leyes anuales de presupuesto, los programas multianuales de inversión pública y la Cuenta General de la República son valiosos e importantes instrumentos para el análisis de la gestión pública en su conjunto dado que permite evaluar el accionar de los funcionarios y servidores públicos en el desempeño de sus atribuciones y funciones.

Por ello, es que más allá de todo este conjunto de imprescindibles normas que sustentan los procedimientos y procesos especializados, se requiere de funcionarios públicos que ostenten, en primer lugar, la formación profesional o técnica que se requiere para el cumplimiento de sus funciones administrativas; y, por otro lado, manifiesten una conducta ética que se caracterice por: la absoluta imparcialidad en el ejercicio de la función pública; la publicidad de su actuar; la guarda de reserva sobre hechos o informaciones a las que se tiene acceso salvo sobre aquellos temas que se encuentran regulados por las normas de acceso a la información pública; el ejercicio responsable del cargo; y el uso adecuado de los bienes y recursos del Estado. (Cfr. Artículo 7 de la Ley N° 27815).

Como ha sido señalado anteriormente, Perú ha logrado en la primera década del presente siglo un importante desarrollo socioeconómico el cual es necesario e imprescindible sostenerlo y afianzarlo, para ello es ineludible optimizar la gestión pública. En este sentido Valeriano (2012) afirmó

...nuestro país –para continuar con el desarrollo de sus sectores productivos y de servicios en el ámbito nacional y consolidar sus logros alcanzados en materia de la macroeconomía y proyectarse al crecimiento de la microeconomía en el corto plazo, tomando como base la inclusión social– debería priorizar como objetivo estratégico y táctico fortalecer la gestión pública nacional con una propuesta que comprenda una reforma de la administración pública integral, que tome en cuenta la competitividad, calidad y la gestión del conocimiento como pilares fundamentales para su desarrollo y mejoramiento de los servicios que presta al país y así optimizar la gestión pública... (p. 60).

2.2.2.2. *Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN.*

El progreso de la actividad operativa vinculado al Acompañamiento Técnico en la Preparación de Políticas y Planes de los Pliegos que conforman la Administración Pública ha sido en los últimos tiempos parte esencial en el modelamiento de la gestión pública del CEPLAN y constituye, aunque no exclusivamente, la actividad que define un aspecto de su misión institucional; por lo que, el análisis de su puesta en ejecución en el presente trabajo de investigación permitirá acercarse a la explicación de la desarticulación entre el sistema de planeamiento estratégico y la programación presupuestaria y sus consecuencias sobre la gestión pública de dicha entidad.

Como se ha indicado en el párrafo correspondiente el CEPLAN cumple una doble función. Una que se puede denominar *ad extra*, es decir como ente que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico. En este aspecto, CEPLAN ha sido organizado como entidad pública con autonomía administrativa y financiera, pero adscrita a lo que convencionalmente se le ha denominado el sector Primer Ministro. En cumplimiento de esta función, la Alta Dirección desde el inicio de su implementación se propuso como objetivo estratégico vinculante el de formular lineamientos técnicos y metodológicos, capacitar y orientar en su aplicación a fin de alcanzar que la planificación sea acogida y puesta en práctica en todo el sector público de acuerdo a su nivel de gobierno. A la segunda función se le puede denominar *ad intra*, es decir como entidad ejecutora y sujeta a toda la normatividad legal y administrativa que regula a toda la Administración Pública peruana.

En este sentido, se efectúa una descripción de la gestión pública interna del CEPLAN, a través de la evolución de la mencionada actividad operativa, cuya finalidad ha sido la formulación, ejecución y evaluación de los documentos de gestión: PEI y POI en el marco de la normatividad técnica, metodológica y procedimental establecida por CEPLAN.

Actividad operativa: Acompañamiento técnico para la preparación de políticas y planes en los Pliegos.

Una de las acciones estratégicas que constituye la razón de ser del CEPLAN es y ha sido la de brindar acompañamiento técnico para la preparación de políticas y planes de los Pliegos de los sectores nacionales, desarrollando, para ello, contenidos metodológicos del planeamiento estratégico. Dicha acción se encuentra y se ha encontrado íntimamente vinculada con los instrumentos elaborados para la modernización de la gestión pública y en la necesidad de que el Estado Peruano cuente con un Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico plenamente eficiente. Según el portal web del CEPLAN, en la sesión de instalación del Consejo Directivo del CEPLAN llevada a cabo el 10 de octubre de 2008 se estableció lo siguiente

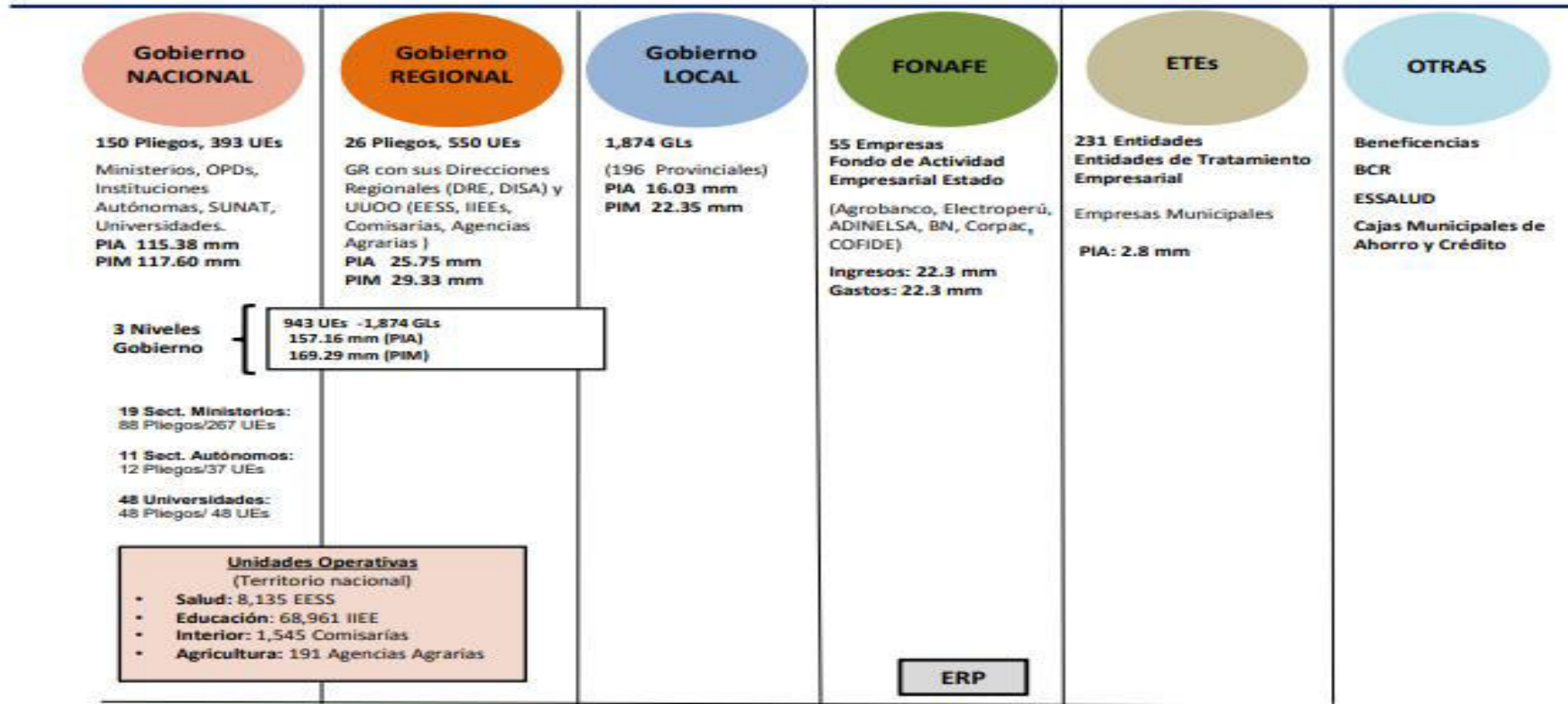
...el CEPLAN surge del debate del Foro del Acuerdo Nacional que en su Quinta Política del Estado asume el planeamiento estratégico como un instrumento de concentración de objetivos y coordinación de acciones para alcanzar el desarrollo nacional y la integración a la economía global.

La primera acción que desarrolló con denuedo y entusiasmo, aunque no exenta de dificultades durante dos años, fue la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, el mismo que con Decreto Supremo N° 054-2011-PCM fue aprobado como “Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021”. Aprobado este documento como instrumento del desarrollo del país para el periodo 2011-2021 surgió la necesidad de brindar asistencia técnica, principalmente a las entidades públicas, sobre la nueva propuesta metodológica de la planificación estratégica en las entidades públicas con el propósito que las orientaciones de política (sectoriales, regionales, locales) de dichas entidades se interrelacionaran dinámicamente y, de este modo, propender al logro de los objetivos del mencionado Plan Estratégico de Desarrollo Nacional.

Según la PCM (2016) en el Portal Nacional de Datos Abiertos (2016), se tenía, a ese año, un total de 2 940 entidades públicas. Como se puede observar el universo de acción era muy amplio y en consideración a los escasos recursos presupuestarios que le fueron asignados, se estableció, inicialmente, como meta prioritaria los 19 sectores del gobierno nacional, incluyendo sus pliegos y unidades ejecutoras. ¿Por qué se enfocó la acción del CEPLAN en el nivel de gobierno nacional? Porque era y es a este nivel que estratégicamente se establecen las políticas, los lineamientos de política, las

estrategias y las asignaciones presupuestarias. En la Figura 5 se muestra información actualizada al 2018.

Entidades del Sector Público 2018¹



1. Actualizado al 12 de marzo de 2018

Figura 5. Universo de entidades públicas. Fuente. Presentación del CEPLAN “El Estado al servicio de las personas” de 31 de mayo de 2018.

Para tal fin, se estableció un objetivo estratégico a lo largo del periodo de análisis; el mismo que ha sufrido cierta variación, pero que ha mantenido el sentido esencial inicial: lograr que la planificación estratégica sea acogida y puesta en práctica en todo el sector público, a través de diversos mecanismos, como la difusión de documentos metodológicos, coordinación y asistencia técnica a las entidades públicas. Todas estas acciones han permitido que, principalmente, los ministerios elaboren y aprueben su respectivo Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) y, como consecuencia de ello, los correspondientes planes estratégicos institucionales (PEI) y planes operativos institucionales (POI).

En el marco de lo expuesto, mediante Resolución Ministerial N° 147-2010-PCM se aprobó el PESEM Reformulado de la PCM para el periodo 2007-2015, el cual actualizó su instrumento de gestión, debido a que asumía nuevos roles y competencias como la descentralización, modernización del Estado y la coordinación y armonización de políticas nacionales y multisectoriales.

En el mencionado Plan Estratégico, el CEPLAN se encontró ubicado en el eje estratégico Gobernanza comprendiendo como tal la promoción de la implementación de mecanismos de coordinación y concertación del Estado con la sociedad civil organizada en la definición de políticas públicas. En el Cuadro 10 se muestra la vinculación del mencionado eje estratégico con el objetivo general del CEPLAN.

Cuadro 10. Vinculación del eje estratégico con el objetivo estratégico del CEPLAN.

Eje estratégico	Actor	Objetivo estratégico
Gobernanza	IRTP ¹⁷	Consolidar la gobernabilidad democrática en un marco de desarrollo integral, que garantice la estabilidad política, económica y social, con equidad, seguridad, concertación y transparencia
	CEPLAN	
	INDEPA ¹⁸	
	DEVIDA	
	DINI ¹⁹	
	CGBVP ²⁰	
	Despacho Presidencial Sierra Exportadora	

Fuente. Plan Estratégico Sectorial Multianual Reformulado del Sector PCM 2007-2015. Diseño propio

Cabe señalar que, mediante norma administrativa, RPCD N° 026-2017/CEPLAN/PCD, emitida por el CEPLAN, se institucionalizó el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2016 -2020, de conformidad con lo dispuesto en la norma correspondiente. En ese contexto, CEPLAN se encuentra articulado a los componentes “Articulación” y “Modernización de la Gestión Pública”. En el Cuadro 11 se esquematiza esta información.

Cuadro 11. Componentes del Plan Estratégico Sectorial Multianual de la Presidencia del Consejo de Ministros (PESEM– PCM) 2016-2020.

<p>Componente 01: Articulación</p> <p>Contribuyen a la articulación de las políticas y acciones del Gobierno Nacional, a través de metodologías para el desarrollo de las Políticas Nacionales priorizadas por el Gobierno Nacional, proponiendo el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, que incluye la visión concertada del País, y asistiendo a la Presidencia del Consejo de Ministros en los temas estratégicos del país.</p>
<p>Componente 03: Modernización de la Gestión Pública</p> <p>La modernización de la Gestión Pública es un proceso permanente que comprende cambios concretos a implementar en una institución, a partir de la evaluación y mejora en el funcionamiento de sus procesos orientados a una gestión para resultados que satisfagan las demandas de los ciudadanos. En dicho proceso, el rol del CEPLAN está referido a la Gestión Estratégica, que persigue dotar de dirección estratégica con enfoque prospectivo a las entidades públicas con la finalidad de generar valor público.</p>

Fuente: PEI 2016-2018 Reformulado CEPLAN.

En consecuencia, la mencionada Entidad tiene dos horizontes de contribución al sector público. En el primero, contribuye a mejorar la gobernabilidad, entendida ésta como la capacidad del Estado en su conjunto para dar respuesta oportuna y eficiente a las demandas de la población; y en el segundo, a nivel de gestión pública, contribuye a la implementación y apropiación por las entidades públicas de la gestión estratégica y en función a resultados.

Es por ello, que el desarrollo de la determinación de los objetivos estratégicos del CEPLAN se encuentra enmarcado en las prioridades y ámbitos de actuación de la PCM; para lo cual, los cuatro objetivos estratégicos establecidos en el PEI 2016 -2018 del CEPLAN orientados a la transformación de la gestión pública se encuentran articulados a dos objetivos del PESEM- PCM 2016-2020, conforme se puede visualizar en el Cuadro 12.

Cuadro 12. Articulación de objetivos del Plan Estratégico Sectorial Multianual de la Presidencia del Consejo de Ministros (PESEM – PCM) 2016-2020 y los del Plan Estratégico Institucional del Centro Nacional de Planeamiento (PEI-CEPLAN).

Objetivos estratégicos PESEM-PCM 2016-2020	Objetivos PEI 2016-2018 Reformulado – CEPLAN
OE 1: Mejorar la coordinación multisectorial y multinivel para la adecuada gestión de las políticas nacionales	OE 1: Promover una visión concertada de largo plazo en el Perú. OE 3: Generar a partir de datos disponibles información actualizada para el SINAPLAN.
OE 3: Mejorar la implementación de la gestión pública para resultados en todas las entidades públicas	OE 2: Aplicar los procesos de planeamiento estratégico en las entidades públicas. OE 4: Realizar seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del Estado.

Fuente: PEI 2016-2018 Reformulado CEPLAN.

Para alcanzar los objetivos estratégicos del PEI 2016-2018 del CEPLAN se han establecido catorce acciones estratégicas, las cuales han reflejado los gastos que han debido ser programados por las entidades integrantes del SINAPLAN. Dichas acciones han constituido una cadena de valor de productos para el CEPLAN y han representado los elementos motores de la transformación al interior de la institución y la generación de servicios a todos los actores del SINAPLAN.

Así se tiene que dentro de una de las acciones estratégicas priorizadas por el CEPLAN se encuentra brindar, de manera permanente, asistencia técnica en el proceso de planeamiento estratégico al SINAPLAN. Esta acción se ha encontrado inmersa en el objetivo estratégico 2 del PEI 2016-2018 del CEPLAN: “Aplicar los procesos de planeamiento estratégico en las entidades públicas”; cuya acción estratégica priorizada ha debido contribuir al desarrollo de la actividad operativa: “Acompañamiento Técnico para la preparación de políticas y planes en los Pliegos”.

Es importante mencionar que la concatenación de los objetivos estratégicos específicos (institucionales) durante el periodo de estudio ha tenido cierta variación en las líneas estratégicas (acciones estratégicas), debido principalmente al desarrollo de la nueva metodología del planeamiento estratégico establecida por el: CEPLAN.

En el Cuadro 13 se presenta esquemáticamente la vinculación temporal de los objetivos estratégicos y las líneas estratégicas, tomando en consideración los Planes Estratégicos Institucionales- PEI.

Cuadro 13. Vinculación de objetivos estratégicos y líneas estratégicas del CEPLAN.

Horizonte temporal	Objetivo estratégico específico/institucional	Líneas estratégicas/acciones estratégicas
2009-2011*	Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos integrantes del SINAPLAN.	Programa de capacitación y asistencia técnica en planeación y gestión estratégica del Estado
2011-2015*	Fortalecer las capacidades de oficinas técnicas intermedias de planeamiento para su funcionamiento.	Implementar acciones de capacitación y asistencia técnica para la formulación y alineación de los planes estratégicos sectoriales y regionales a los planes de desarrollo nacional.
2015-2017*	Conseguir que el planeamiento estratégico sea adoptado y aplicado en las entidades públicas.	Coordinación estratégica y asistencia técnica en la formulación de planes estratégicos.
2016-2018**	Aplicar los procesos de planeamiento estratégico en las entidades públicas.	Asistencia técnica en el proceso de planeamiento estratégico, de manera permanente, al SINAPLAN.

Fuente: Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector de la PCM. Elaboración propia.

(*) Planeamiento Estratégico Sectorial Multianual Reformulado – PCM, 2007-2015.

(**) Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) 2016-2020.

Fuente: PESEM del Sector de la PCM. Diseño propio.

(*) PESEM Reformulado – PCM, 2007-2015.

(**) PESEM 2016-2020.

Evolución del avance físico de la Actividad operativa: Acompañamiento técnico para la preparación de políticas y planes en los Pliegos.

Como se ha mencionado anteriormente, una acción fundamental de la gestión interna del CEPLAN ha sido prestar el acompañamiento técnico en la preparación de políticas y planes de los 19 pliegos nacionales. Esta acción ha estado a cargo de la Dirección Nacional de Coordinación y Planeamiento Estratégico (DNCP); por cuanto entre las funciones de esta unidad orgánica ha estado y está: “promover la armonización de la formulación de planes y políticas de desarrollo multisectorial, sectorial y territorial con

el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional”. Es por ello que se ha establecido como uno de los pilares estratégicos institucionales lograr que la planificación sea interiorizado y aplicado en todo el sector público realizando las coordinaciones y el acompañamiento técnico en la formulación de los documentos |.

En el Cuadro 14 se presenta la evolución de las metas físicas programadas asociadas a la mencionada actividad operativa.

Cuadro 14. Evolución de la meta física programada asociada a la actividad operativa: Acompañamiento técnico para la preparación de políticas y planes en los Pliegos.

Año	Unidad de medida	Meta física programada	Actividad operativa
2009	Taller	4	Desarrollar Programa de Capacitación y Asistencia Técnica en planeación y gestión estratégica del Estado.
2010	Taller	1	Taller sectorial para la formulación de planes de mediano plazo.
2011	Informe	1	Asistencia técnica a sectores y gobiernos regionales para la elaboración de sus planes estratégicos.
2012	Informe	3	Promoción de capacitación a los gobiernos subnacionales y sectores sobre planeamiento.
2013	Informe	1	Atender solicitudes de información, orientación, consultas y asesoramiento en planeamiento estratégico.
2014	Informe	3	Asistencia técnica en metodología de planeamiento estratégico.
2015	Asistencia técnica	15	Asistencia técnica en metodología de planeamiento para sectores.
2016	PEI aprobado	6	Asistencia técnica en metodología de planeamiento para el PEI
2017	Entidad	45	Asistencia técnica en metodología de planeamiento para PEI de pliegos nacionales.
2018	Informe técnico	40	Asistencia técnica en PEI para pliegos de sectores.

Fuente. Plan Estratégico Sectorial Multianual del Sector de la PCM. Diseño propio.

Como se puede apreciar la precitada actividad operativa, ha sufrido cierta variación en cuanto al desarrollo de su conceptualización durante el periodo de análisis. Sin embargo, la esencia de las mismas se encuentra orientada a la transferencia de los conocimientos sobre la metodología del CEPLAN para la elaboración de sus planes estratégicos: PEI y POI principalmente.

Es preciso mencionar que durante los primeros años de funcionamiento del CEPLAN se estaba consolidando una metodología estándar de la planificación estratégica en las entidades públicas. Es así que durante los primeros años (2009-2013) la asistencia técnica que ha desarrollado CEPLAN se basó en la capacitación misma de la metodología; y es a partir del 2014 que la asistencia técnica se desarrolló a través de un acompañamiento en la elaboración de sus planes estratégicos respectivos.

A partir del año fiscal 2016 en el marco de lo dispuesto en el artículo 10° del Decreto Legislativo N° 1088, se modificaron ciertos artículos de la Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 042-2016-CEPLAN/PCD) referidos, entre otras cosas, a que el desarrollo del proceso de planeamiento se encuentra vinculado con la gestión de la administración pública y que todos los órganos y unidades orgánicas de las entidades de la administración pública tienen el deber de implementar las acciones y actividades establecidas en los instrumentos de planeamiento para alcanzar objetivos estratégicos. Asimismo, se precisó que solo las entidades de la Administración Pública que conforman un pliego presupuestario formularán un PEI y POI y que, en ambos casos, los documentos debían ser aprobados por el titular del pliego.

Cabe señalar que en el marco de la Ley que Delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de gestión económica y competitividad, de integridad y lucha contra la corrupción, de prevención y protección de personas en situación de violencia y vulnerabilidad y de modernización de la gestión del Estado, Ley N° 30823, se han aprobado y publicado diversos Decretos Legislativos que han actualizado y adecuado los Sistemas Administrativos Financieros del Sector Público y se ha establecido la articulación de dichos sistemas con el SINAPLAN; es por ello que el ente rector

CEPLAN modificó la metodología del Planeamiento Institucional, con la finalidad de que se tome en cuenta la normatividad legal aprobada.

En el Cuadro 15 se presenta la evolución de la ejecución física relacionada a la actividad operativa que es materia de análisis. Obtenido el nivel promedio de ejecución en el período comprendido entre 2009 y 2018, se establece un equivalente al 78%. ¿Por qué se presentan años, (2011, 2012 y 2015) en los que los niveles de ejecución son muy bajos en comparación con otros en los que se supera ampliamente la meta establecida? Una posible respuesta se puede hallar en el hecho de las modificaciones efectuadas en los procesos técnicos y metodológicos para llevar a cabo el desarrollo del planeamiento estratégico; al parecer estas modificaciones han requerido de un proceso de asimilación y maduración de parte de los involucrados u operadores del SINAPLAN.

Cuadro 15. Evolución de la ejecución física relacionada a la actividad operativa: Acompañamiento técnico para la preparación de políticas y planes en Pliegos.

AÑO	UNIDAD DE MEDIDA	META FISICA PROGRAMADA	META FISICA EJECUTADA	% AVANCE	ACTIVIDAD OPERATIVA
2009	Taller	4	4	100	Desarrollar Programa de Capacitación y Asistencia Técnica en planeación y gestión estratégica del Estado.
2010	Taller	1	1	100	Taller sectorial para la formulación de planes de mediano plazo.
2011	Informe	1	0	0	Asistencia técnica a sectores y gobiernos regionales para la elaboración de sus planes estratégicos.
2012	Informe	3	1	33,3	Promoción de capacitación a los gobiernos subnacionales y sectores sobre planeamiento.
2013	Informe	1	1	100	Atender solicitudes de información, orientación, consultas y asesoramiento en planeamiento estratégico.
2014	Informe	3	3	100	Asistencia técnica en metodología de planeamiento estratégico.
2015	Asistencia técnica	15	3	20	Asistencia técnica en metodología de planeamiento para sectores.
2016	PEI aprobado	6	10	166,7	Asistencia técnica en metodología de planeamiento para el PEI
2017	Entidad	45	49	108,9	Asistencia técnica en metodología de planeamiento para PEI de pliegos nacionales.
2018	Informe técnico	40	20	50	Asistencia técnica en PEI para pliegos de sectores.

Fuente. Memorias del CEPLAN. Diseño propio.

En ese sentido, tomando como referencia el desarrollo de la actividad operativa mencionada que permite efectuar una aproximación a la conducción del CEPLAN, encontramos en el indicador de gestión periodo 2009-2018, las prioridades de gestión pública del CEPLAN; que se encuentran concatenados a los logros de los objetivos establecidos en los PEIs de la Entidad:

Cuadro 16. Niveles de prioridades establecidos en los Planes Estratégicos Institucionales del CEPLAN.

Periodos de los PEI	Objetivo estratégico específico/institucional	Prioridad
2009-2011*	Fortalecimiento de las capacidades institucionales de los órganos integrantes del SINAPLAN	3
2011-2015*	Fortalecer capacidades de oficinas técnicas intermedias de planeamiento para su funcionamiento.	4
2015-2017**	Conseguir que el planeamiento estratégico sea adoptado y aplicado en las entidades públicas.	2
2016-2018**	Aplicar los procesos de planeamiento estratégico en las entidades públicas.	2

Fuente. PEI del CEPLAN. Realización propia.

(*) PESM Reformulado – PCM, 2007-2015.

(**) PESEM 2016-2020.

Es preciso mencionar, que los indicadores de gestión, son medidas de evaluaciones de políticas públicas establecidas dentro de un periodo de tiempo determinado. Bonnefoy y Armijo (2005, p. 13) citando un documento elaborado en 1998 por el Comité de la Administración Pública (PUMA¹⁶, por sus siglas en inglés) de la OCDE señalaron que “la evaluación de la gestión ‘es la medición sistemática y continua en el tiempo de los resultados obtenidos por las instituciones públicas y la comparación de dichos resultados con aquellos deseados o planeados, con miras a mejorar los estándares de desempeño de la institución’”.

Según, Armijo (2009)

En el caso de la evaluación del desempeño de las entidades públicas, el propósito es un *mix* entre el apoyo a la toma de decisiones de las estrategias para lograr mejores resultados y gestionar más eficientemente y eficazmente sus procesos, así como apoyar la rendición de cuentas a usuarios y diferentes grupos de interés, y para fines de formulación presupuestaria, asignando recursos a cumplimiento de objetivos (p. 14).

¹⁶ Public Management Committee

En ese sentido, la evolución del cumplimiento de los indicadores de gestión del CEPLAN se encuentra enmarcada dentro de la etapa de evaluación anual del presupuesto y el resultado de las mencionadas evaluaciones permite apreciar el desempeño general de la gestión institucional del CEPLAN.

En ese contexto, se presenta el avance progresivo de los indicadores de desempeño, durante el periodo de análisis.

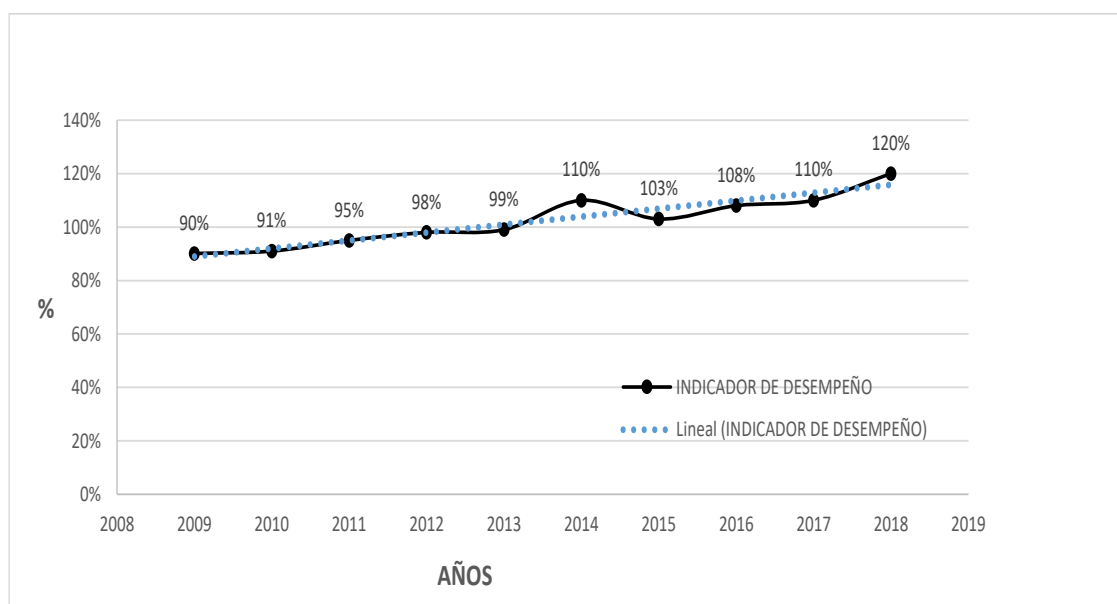


Figura 6. Evolución del indicador de gestión del CEPLAN. Fuente: Documento de Gestión del CEPLAN. Diseño propio.

Como se puede apreciar, la tendencia del indicador de gestión en el periodo de estudio ha presentado un grado de cumplimiento de más del 100%, respecto a los objetivos priorizados por la Alta Dirección del CEPLAN.

Es preciso mencionar, que los indicadores de gestión son medidas agregadas; es decir, ponderan la consecución de los objetivos estratégicos, a través de factores subjetivos; tales como, el grado de importancia para la gestión interna del CEPLAN; por lo que, el grado de cumplimiento de la mencionada actividad operativa, se ve reflejada de alguna otra manera en esos objetivos institucionales priorizados por el CEPLAN.

Por otra parte, como consecuencia de la revisión de la literatura económica especializada se ha encontrado que el presente problema de investigación se inscribe

en la teoría de la economía del bienestar, en el sentido de que se preocupa del grado en el que las políticas públicas, expresadas en los planes estratégicos de una entidad pública, pueden permitir cumplir con las prioridades deseadas, así como la estrategia para lograr mejores resultados.

El logro del bienestar se alcanza en el marco del principio denominado Óptimo de Pareto. Al respecto, Reyes y Oslund (2014, p. 223) citando a Millar y Meiner (1989) señalaron que dicho principio se podría describir en los términos siguientes: “que cualquier cambio de situación afectaría a una economía sin perjudicar a otra. Es decir, las situaciones son eficientes, si al haber un cambio de esa situación, se beneficia a alguno, sin perjudicar a otro”. En ese sentido, la economía de bienestar armoniza los principios de eficiencia y equidad, dentro de un determinado entorno del mercado.

Es preciso mencionar, que de no presentarse alteraciones significativas en el mercado¹⁷ se tiende a llegar a un Óptimo de Pareto. En dicho escenario, los mercados aún pueden generar a tender mejorar la redistribución de los recursos de un individuo o sociedad, frente al costo del desmejore del otro individuo o sociedad. Para tal fin, se hace necesario la intervención del Estado (a través de la dación de una política pública) que pueda contribuir a la eficiencia en los mercados.

En ese sentido, lo que plantea la economía del bienestar es que, ante una carencia de fallas de mercado, esta última tienden a la conducción en la eficiencia económica. Para tal fin, se presenta a continuación las siguientes proposiciones:

Primera proposición: Todo equilibrio walrasiano¹⁸ conlleva a un estado de Pareto Óptimo.

¹⁷ Situación en la que la asignación de los recursos por parte del mercado no es eficiente.

¹⁸ Situación que establece que la suma de la demanda agregada debe igualarse a la oferta agregada, tomando en consideración un determinado un precio.

Esta primera proposición corresponde a que en un escenario de equilibrio donde la oferta y la demanda determinan un precio y una determinada cantidad, el costo marginal y el beneficio marginal sean iguales al precio del producto.

Segunda proposición: El Óptimo de Pareto involucra la presencia de un determinado equilibrio walrasiano.

Esta segunda proposición implica que dada una dotación de recursos el óptimo de Pareto se cumple cuando los agentes económicos (familia y empresas) llegan a un proceso de optimización; es decir, las familias maximizan su consumo y las empresas maximizan sus beneficios para un determinado precio y cantidad.

2.3. Glosario de términos.

- a. **Acción estratégica:** Conjunto de actividades ordenadas secuencialmente que permiten el logro de un objetivo estratégico y que requiere de la asignación de recursos. (Fuente: Guía Metodológica de la Fase Institucional del Proceso de Planeamiento Estratégico).
- b. **Actividad presupuestaria:** Es un constructo presupuestario básico que integra las acciones que concurren en la producción de bienes, prestación y mantenimiento de los servicios públicos o administrativos de cada entidad, de acuerdo a sus atribuciones establecidas en la norma de creación. (Fuente: Glosario de Presupuesto Público).
- c. **Acuerdo Nacional:** Recopilación de políticas de Estado formuladas y aceptadas en reuniones de consenso y espacio político, producto de la realización de talleres y consultas nacionales para la conducción del desarrollo del país y la afirmación de su gobernabilidad democrática. (Fuente: www.acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/)
- d. **Ejercicio fiscal:** Período en que se gasta el presupuesto del aparato público y coincide con el año calendario. (Fuente: Glosario de Presupuesto Público).

- e. **Presupuesto aprobado:** Norma legal en la que se establece la asignación presupuestaria para una determinada entidad pública; es la previsión financiera máxima que puede realizar durante el año fiscal. (Fuente: Glosario de Presupuesto Público).
- f. **Categoría presupuestal:** Comprende los elementos (programa, subprograma, actividad y proyecto) enmarcados en la técnica del presupuesto por programas. (Fuente: Glosario de Presupuesto Público).
- g. **Compromiso:** Actividad mediante la cual se acuerda, después del desarrollo de algunos procesos administrativos establecidos en las disposiciones legales y técnicas, la ejecución de desembolsos ya autorizados que afectan total o parcialmente los créditos autorizados. (Fuente: Glosario de Presupuesto Público).
- h. **Avance financiero:** Nivel de progreso en el logro de metas financieras. (Fuente: Guía para el Planeamiento Institucional).
- i. **Avance físico:** Nivel de progreso en el logro de la producción en términos de bienes y servicios realizados o acciones ejecutadas. (Fuente: Guía para el Planeamiento Institucional).
- j. **Ejecución presupuestal:** Es la fase del proceso de presupuesto en la que se reciben los ingresos y se cumplen las obligaciones de gasto en el marco de los créditos presupuestarios autorizados. (Fuente: Glosario de Presupuesto Público).
- k. **Gestión pública:** Es el conjunto de acciones mediante las cuales las entidades tienden al logro de sus fines, objetivos y metas, los que están enmarcados por las políticas gubernamentales. (Fuente: Glosario Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021).
- l. **Indicador:** Es un dato que sirve para establecer el grado del logro de un objetivo de una entidad o del gobierno en sus tres instancias, de una acción estratégica institucional o actividad operativa y para facilitar la toma de decisiones. (Fuente: Guía para el Planeamiento Institucional).

- m. **Meta proyectada:** Referente numérico a lograr con referencia a un indicador en un determinado tiempo. (Fuente: Guía para el Planeamiento Institucional).
- n. **Objetivo estratégico:** Define los cambios que la entidad pretende lograr en las condiciones de los ciudadanos, o en el entorno en que éstos se desenvuelven, de corresponder, en otras entidades del Estado. Los objetivos estratégicos institucionales orientan la gestión de la Entidad hacia el logro de los objetivos estratégicos sectoriales y/o territoriales. (Fuente: Guía Metodológica de la Fase Institucional del Proceso de Planeamiento Estratégico).
- o. **Plan Estratégico de Desarrollo Nacional:** Documento orientador del SINAPLAN que guía la acción del Estado en un período de tiempo. (Fuente: www.ceplan.gob.pe/politicas-y-planes/).
- p. **Pliego presupuestario:** Toda entidad pública que recibe un crédito presupuestario en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público. (Fuente: Glosario de Presupuesto Público).
- q. **Políticas de Estado:** Son los lineamientos generales que orientan el accionar de una nación en un horizonte temporal de largo plazo. Fuente: www.ceplan.gob.pe/politicas-y-planes/).
- r. **Políticas nacionales:** Es el conjunto de normas emitidas por el Poder Ejecutivo en el ejercicio de sus funciones y atribuciones en las que se definen los objetivos esenciales a lograr. (Fuente: DS N° 027-2007-PCM).
- s. **Presupuesto institucional de apertura (PIA):** Presupuesto inicial de la entidad pública aprobado por su respectivo Titular con cargo a los créditos presupuestarios establecidos en la Ley Anual de Presupuesto del Sector Público para el año fiscal respectivo. (Fuente: Glosario de Presupuesto Público).
- t. **Presupuesto institucional modificado (PIM):** Presupuesto actualizado de la entidad pública a consecuencia de las modificaciones presupuestarias efectuadas durante el año fiscal. (Fuente: Glosario de Presupuesto Público).

- u. **Recursos públicos:** Recursos del Estado inherentes a su acción y atributos que sirven para financiar los gastos de los presupuestos anuales y se clasifican a nivel de fuentes de financiamiento. (Fuente: Glosario de Presupuesto Público).

- v. **Ruta estratégica institucional:** Secuencia de acciones estratégicas que permite lograr los objetivos estratégicos. (Fuente: Guía Metodológica de la Fase Institucional del Proceso de Planeamiento Estratégico).

- w. **Sistema administrativo:** Conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que tienen por finalidad regular la utilización de los recursos en las entidades de la Administración Pública promoviendo la eficacia y eficiencia en su uso. (Fuente: Ley N° 29158).

- x. **Tendencia:** Posible comportamiento a futuro de una variable asumiendo la continuidad del patrón histórico. (Fuente: Guía Metodológica de la Fase de Análisis Prospectivo para Sectores).

CAPITULO III

METODOLOGÍA.

3.1 Tipo y diseño de investigación.

La presente investigación ha sido de carácter no experimental, debido a que las variables dependientes se han mantenido originalmente y; asimismo, solo se ha constatado la evolución de las variables dentro de su propio contexto. En ese sentido, se han realizado conjeturas sobre la vinculación entre las variables, sin ninguna injerencia entre ellas.

Hernández, Fernández y Baptista (2010, p. 149) definen el concepto de investigación no experimental cuantitativa en los términos siguientes

... la investigación que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Es decir, se trata de estudios donde no hacemos variar en forma intencional las variables independientes para ver sus efectos sobre otras variables. Lo que hacemos en la investigación no experimental es observar fenómenos tal como se dan en su contexto natural, para posteriormente analizarlos.

La presente tesis se fundamenta en la exposición de la desarticulación entre el planeamiento estratégica y la programación presupuestaria y su incidencia en la gestión pública del CEPLAN, para tal fin, se ha utilizado el conocimiento adquirido laboralmente por el autor, con la finalidad de dirigir la atención en la problemática planteada.

Igualmente, Hernández et al. (2010, p. 158) describieron la definición de diseños longitudinales así

En ocasiones el interés del investigador es analizar cambios a través de tiempo de determinadas categorías, conceptos, sucesos, variables o comunidades; o bien, de las relaciones entre éstas. Aún más, a veces ambos tipos de cambios. Entonces disponemos de los diseños longitudinales, los cuales recolectan datos a través del tiempo en puntos o períodos, para hacer inferencias respecto al cambio, sus determinantes y consecuencias.

Por lo expuesto, el autor ha escogido como diseño de investigación el longitudinal para analizar en qué medida la desarticulación entre el Sistema de Planeamiento Estratégico

y la programación presupuestaria han incidido en la gestión del CEPLAN, durante un periodo de tiempo 2009 – 2018.

3.2 Unidad de análisis.

La unidad de análisis es una definición abstracta que denomina el tipo de objeto social al que se refieren las propiedades. Esta unidad se localiza en el tiempo y en el espacio y define la población de referencia de la investigación. La presente investigación ha tenido como unidad de análisis el órgano encargado del planeamiento estratégico y del presupuesto del CEPLAN; así como, la gestión de la entidad entre los años 2009-2018.

3.2.1. Periodo de análisis.

La investigación ha comprendido el periodo 2009 – 2018.

3.3 Tamaño de la muestra.

El universo de la investigación está constituido por la unidad orgánica a cargo del planeamiento estratégico y del presupuesto en el CEPLAN; así como, de la gestión de la entidad entre los años 2009-2018. A través de este órgano se han recopilado datos referidos a los temas del sistema de planificación estratégica y de la programación presupuestaria de la entidad y su vinculación con la gestión.

Se ha seleccionado a la entidad pública CEPLAN porque dentro de sus funciones especiales en materia de coordinación, se encuentran las de promover, concertar y articular la operativización existente entre la planificación estratégica y la programación presupuestaria, mediante el acompañamiento técnico en la preparación de documentos estratégicos (PEI y POI).

3.4 Técnica de recolección de datos y análisis e interpretación de la información.

En la presente investigación se ha seleccionado información secundaria vinculada a datos del proceso de planificación estratégica y del presupuesto en el CEPLAN.

Por otra parte, se ha empleado el conocimiento de la estadística inferencial para la comprobación de las respectivas hipótesis. De conformidad con los datos cuantitativos de la muestra se ha planteado un modelo de regresión lineal, utilizando el programa estadístico *Econometric Views (EViews)*, de acuerdo a lo siguiente:

$$GPC = c + b * DES$$

Donde:

GPC: Gestión del CEPLAN

c y *b*: Parámetros del modelo

DES: Desarticulación del planeamiento estratégico y proceso presupuestario

3.5 Matriz de consistencia.

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES Y DEFINICIÓN CONCEPTUAL	OPERACIONALIZACIÓN	DESCRIPCION	PROCESAMIENTO DE DATOS
<p><u>Problema principal</u></p> <p>¿En que medida la desarticulación entre el sistema de planeamiento estratégico y la programación presupuestaria incide en la gestión pública del CEPLAN ?.</p>	<p><u>Objetivo General</u></p> <p>Determinar en que medida la desarticulación entre el sistema de planeamiento estratégico y programación presupuestaria inciden en la gestión pública del CEPLAN.</p>	<p><u>Hipótesis General</u></p> <p>La desarticulación entre el sistema de planeamiento estratégico y la programación presupuestaria incide en la gestión pública del CEPLAN.</p>	<p><u>Variable Y y X3: Gestión Pública del CEPLAN (GPCE)</u></p> <p>Se refiere a la mejora eficiente de la acción esencial del CEPLAN, determinada en la legislación correspondiente, que lo constituye como órgano rector del SINAPLAN.</p> <p><u>Variable X0: Planificación Estratégica (PEST) - Proceso Presupuestario (PPTO)</u></p> <p>Se encuentra conceptualizada como el alcance de los objetivos propuestos por una entidad, de carácter estatal, a partir del cumplimiento de ciertas acciones estratégicas; las cuales, se encuentran constituidas por actividades operativas, debidamente financiadas con el presupuesto institucional, logran dinamizar los resultados esperados por la Entidad dentro de un determinado año fiscal.</p>	<p>Indicador de Gestión</p> <p>Articulación Planes - Presupuesto</p>	<p>Se logra definir como un índice porcentual que mide los niveles de avance de los objetivos programados por la entidad. Por lo general, se mide anualmente y se encuentra sujeto a las competencias de la Entidad.</p> <p>La articulación entre planeamiento estratégico y presupuesto es una transformación conjunta que se da en distintas fases del proceso y que permiten la materialización de las políticas públicas del gobierno de turno, en todas las entidades del sector público; que para el caso de la presente investigación ha sido la entidad CEPLAN.</p>	<p>Variable Y y X3 → Indicador de Gestión</p> <p>Variable X0 → Articulación Planes - Presupuesto (X1+X2)</p>
<p><u>Problemas específicos</u></p> <p>¿En que medida el Plan Operativo Institucional - POI inciden en la gestión pública del CEPLAN ?</p> <p>¿En que medida la programación presupuestaria de gastos incide en la gestión pública del CEPLAN ?</p>	<p><u>Objetivos específicos</u></p> <p>Determinar en que medida el Plan Operativo (POI) incide en la gestión pública del CEPLAN.</p> <p>Determinar en que medida la programación presupuestaria de gastos incide en la gestión pública del CEPLAN.</p>	<p><u>Hipótesis específicas</u></p> <p>El Plan Operativo Institucional - POI incide en la gestión pública del CEPLAN.</p> <p>La programación presupuestaria de gasto incide en la gestión pública del CEPLAN.</p>	<p><u>Variable X1: Plan Operativo Institucional (POI)</u></p> <p>Es un documento de gestión donde se encuentra una relación programada de actividades para los diferentes órganos de una determinada entidad; las cuales, son realizadas en el corto plazo (por lo general un ejercicio fiscal) y se encuentran sujetas al seguimiento y evaluación del avance físico respecto a sus metas programadas en el POI.</p> <p><u>Variable X2: Programación de Gastos (PGA)</u></p> <p>Viene ser la estimación de los gastos de bienes y servicios necesarios para que los órganos de una determinada entidad puedan ejecutar sus actividades operativas previstas en el POI y de esta manera contribuir al alcance de los objetivos institucionales.</p>	<p>Actividades operativas</p> <p>Proyección de gastos</p>	<p>Es la producción de bienes y servicios que realiza una entidad para la contribución a los objetivos predeterminados por la Alta Dirección; la cual es desarrollada por todos los órganos y se caracteriza por su continuidad en el tiempo.</p> <p>Es el costo de bienes y servicios expresado en un cuadro de necesidades. En este documento se realizan las estimaciones de gastos necesarios para que cada órgano pueda contribuir al alcance de los objetivos institucionales.</p>	<p>Variable X1 → Actividad operativas</p> <p>Variable X2 → Proyección de gastos</p>

3.6 Hipótesis general.

La desarticulación entre el sistema de planeamiento estratégico y la programación presupuestaria incide en la gestión pública del CEPLAN.

3.7 Hipótesis específicas.

3.7.1. El Plan Operativo Institucional (POI) incide en la gestión pública del CEPLAN.

3.7.2. La programación presupuestaria de gastos incide en la gestión pública del CEPLAN.

3.8. Identificación, definición conceptual y operacionalización de las variables de la hipótesis general

Variable Autónoma (X₀): Planificación estratégica (PEST) – Proceso presupuestario (PPTO).

Se encuentra conceptualizada como el alcance de los objetivos propuestos por una entidad, de carácter estatal, a partir del cumplimiento de ciertas acciones estratégicas; las cuales, se encuentran constituidas por actividades operativas, debidamente financiadas con el presupuesto institucional, logran dinamizar los resultados esperados por la Entidad dentro de un determinado año fiscal.

Variable Resultante (Y₀): Gestión pública CEPLAN (GPCE).

Se refiere a la mejora eficiente de la acción esencial del CEPLAN, determinada en la legislación correspondiente, que lo constituye como órgano rector del SINAPLAN.

Operacionalización:

Variable Autónoma (X₀): Planificación Estratégica (PEST) – Proceso Presupuestario (PPTO).

Variable X ₀ → Articulación Planes - Presupuesto

La articulación entre planeamiento estratégico y presupuesto es una transformación conjunta que se da en distintas fases del proceso y que permiten la materialización de las políticas públicas del gobierno de turno, en todas las entidades del sector público; que para el caso de la presente investigación ha sido la entidad CEPLAN.

Variable Resultante (Y₀): Gestión pública CEPLAN (GPCE).

Variable Y ₀ → Indicador de gestión
--

Se logra definir como un índice porcentual que mide los niveles de avance de los objetivos programados por la entidad. Por lo general, se mide anualmente y se encuentra sujeto a las competencias funcionales de la entidad.

3.9. Identificación, definición conceptual y operacionalización de las variables de las hipótesis específicas.

Hipótesis Específica 1

Variable Autónoma (X₁): Plan Operativo Institucional (POI).

Es un documento de gestión donde se encuentra una relación programada de actividades para los diferentes órganos de una determinada entidad; las cuales, son realizadas en el corto plazo (por lo general un ejercicio fiscal) y se encuentran sujetas al seguimiento y evaluación del avance físico respecto a sus metas programadas en el POI.

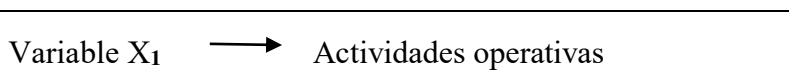
Variable Resultante (X₃): Gestión CEPLAN (GPCE).

Se encuentra relacionada con la mejora eficiente de sus acciones para el cumplimiento de las responsabilidades determinadas en la Ley. La principal es, según el portal web

del CEPLAN, “ejercer la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, conduciéndolo de manera participativa, transparente y concertada”.

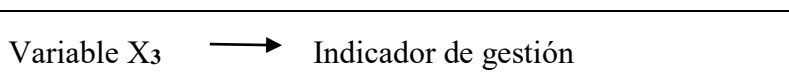
Operacionalización:

Variable Autónoma (X₁): Plan Operativo Institucional (POI).



Es la producción de bienes y servicios que realiza una entidad para la contribución a los objetivos predeterminados por la Alta Dirección; la cual es desarrollada por todos los órganos y se caracteriza por su continuidad en el tiempo.

Variable Resultante (X₃): Gestión CEPLAN (GPCE).



Se logra definir como un índice porcentual que mide los niveles de avance de los objetivos programados por la entidad. Por lo general, se mide anualmente y se encuentra sujeto a las competencias funcionales de la entidad.

Hipótesis Específica 2

Variable Autónoma (X₂): Programación de gastos (PGA).

Viene ser la estimación de los gastos en bienes y servicios necesarios para que los órganos de una determinada entidad puedan ejecutar sus actividades operativas previstas en el POI y de esta manera contribuir al alcance de los objetivos institucionales.

Variable Resultante (X₃): Gestión CEPLAN (GPCE).

Se encuentra relacionada con la mejora eficiente de sus acciones para el cumplimiento de las responsabilidades determinadas en la Ley. La principal es, según el portal web del CEPLAN, “ejercer la rectoría efectiva del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, conduciéndolo de manera participativa, transparente y concertada”.

Operacionalización:

Variable Autónoma (X₂): Programación de gastos (PGA).

Variable X ₂ → Proyección de gasto
--

Es el costeo de bienes y servicios expresado en un cuadro de necesidades. En este documento se realizan las estimaciones de gastos necesarios para que cada órgano pueda contribuir al alcance de los objetivos institucionales.

Variable Resultante (X₃): Gestión CEPLAN (GPCE).

Variable X ₃ → Indicador de gestión

Se logra definir como un índice porcentual que mide los niveles de avance de los objetivos programados por la entidad. Por lo general se mide anualmente y se encuentra sujeto a las competencias funcionales de la Entidad.

La correspondencia entre las variables se representa esquemáticamente en la Figura 7. Modelo de correspondencia entre las variables.

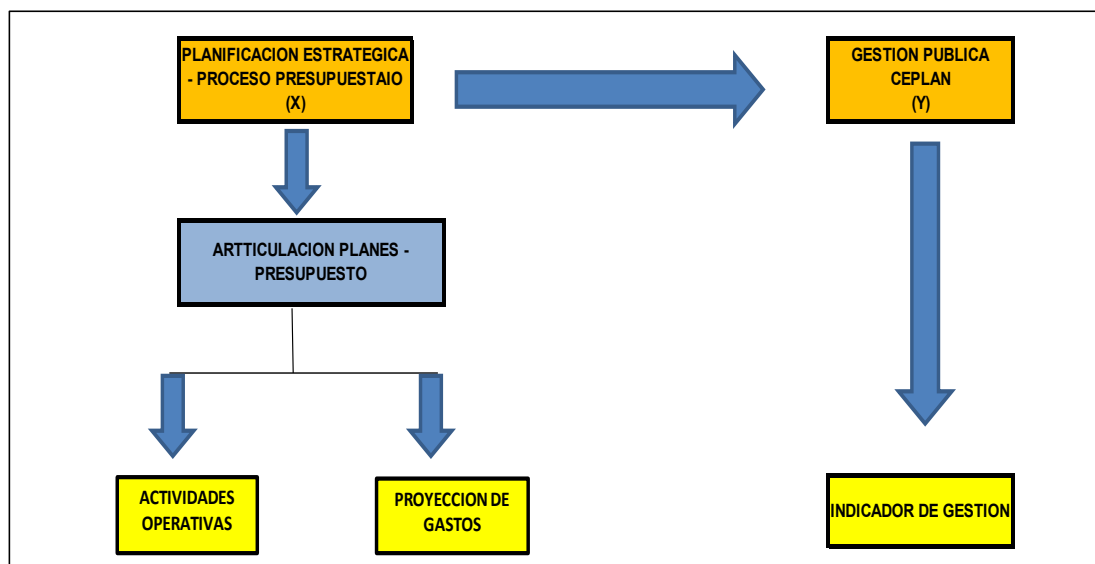


Figura 7. Modelo de correspondencia entre las variables. Diseño propio.

CAPITULO IV

RESULTADOS Y DISCUSIÓN.

Las hipótesis formuladas han sido las siguientes:

Hipótesis General (HG).

La desarticulación entre el sistema de planeamiento estratégico y la programación presupuestaria incide en la gestión pública del CEPLAN.

Hipótesis Específica (HE1).

El Plan Operativo Institucional (POI) incide en la gestión pública del CEPLAN.

Hipótesis Específica (HE2).

La programación presupuestaria de gastos incide en la gestión pública del CEPLAN.

4.1 Procesamiento de datos.

Variable Autónoma (X₁): Plan Operativo Institucional (POI).

La variable autónoma (X₁): POI se encuentra vinculada con la actividad operativa programada “Acompañamiento Técnico en la Preparación de Documentos Acción Administrativa (PEI-POI) de las entidades del sector público del Gobierno Nacional”, durante el periodo acotado 2009-2018.

Variable Autónoma X₁ → Actividades Operativas.

Cuadro 17. Cumplimiento de las actividades operativas proyectadas vinculadas al acompañamiento técnico en la preparación de documentos metodológicos previstos en el Plan Operativo Institucional - POI.

Año fiscal	Actividad programada ¹⁹ X1
2009	4
2010	1

¹⁹ Meta física prevista en el respectivo Plan Operativo Institucional (POI).

2011	1
2012	3
2013	1
2014	3
2015	15
2016	6
2017	45
2018	40

Fuente. POIs del CEPLAN y Modulo Presupuestal del SIAF. Realización propia.

Variable Autónoma (X₂): Programación de gastos (PGA).

La variable autónoma (X₂): Programación de gastos (PGA) viene a ser la consecuencia del producto de la elaboración de un cuadro de necesidades para las tareas previstas a realizar en el Acompañamiento Técnico y Metodológico del PEI y POI de las entidades del sector público del Gobierno Nacional, durante un determinado ejercicio fiscal.

Variable Autónoma X₂ → Proyección de gastos.

En ese sentido, tomando en consideración el Presupuesto Institucional Modificado – PIM del ejercicio fiscal 2009 (4,60%), se han realizado las estimaciones de gastos para la mencionada actividad operativa, teniendo en cuenta el presupuesto final aprobado para el CEPLAN, durante el periodo de estudio; cuyo resultado se puede observar en el Cuadro 18.

Cuadro 18. Proyección de gastos relacionada con el acompañamiento técnico en la preparación de documentos metodológicos durante la etapa 2009-2018.

Año fiscal	PIM ²⁰ X0	Punto de Referencia X1	Programación gastos estimados X2 = X0 * X1
2009	3 000 000	4,60%	137 928
2010	9 000 000	4,60%	413 784
2011	10 603 650	4,60%	457 513
2012	9 961 158	4,60%	457 974
2013	15 014 200	4,60%	690 293
2014	14 395 000	4,60%	672 661
2015	14 395 000	4,60%	661 823
2016	15 669 203	4,60%	720 407
2017	15 773 305	4,60%	725 193
2018	16 647 277	4,60%	719 399

Fuente. POIs del CEPLAN y Modulo Presupuestal del SIAF. Realización propia.

²⁰ PIM: Presupuesto Institucional Modificado.

Variable Autónoma (X₀): Planificación Estratégica (PEST) - Proceso Presupuestario (PPTO)

La variable autónoma (X₀): Planificación Estratégica (PEST) – Proceso Presupuestario (PPTO) se encuentra vinculada al proceso de articulación Planes – Presupuesto. Dicho proceso se encuentra visto de una manera agregada entre las actividades operativas y la programación de gastos

Variable Autónoma → X₀ Articulación Planes - Presupuesto

$X_1 + X_2 = X_0$

Leyenda:

X₁ = Actividades operativas

X₂ = Proyección de gastos

En ese sentido, los valores establecidos para la variable X₁ conciernen a la actividad operativa prevista para el acompañamiento técnico y metodológico del PEI y POI de las entidades del sector público del Gobierno Nacional.

Por otro lado, los valores establecidos para la variable X₂ están determinados por la estimación de gastos de las tareas previstas a realizar en el acompañamiento técnico y metodológico del PEI y POI a las entidades del sector público del Gobierno Nacional

Seguidamente en el Cuadro 19 se podrá mostrar la elaboración de la variable X₀ Articulación Planes – Presupuesto durante la etapa 2009-2018, por medio del cual se puede valorar una inclinación positiva entre las dos variables.

Cuadro 19. Elaboración de la variable Autónoma: Articulación Planes - Presupuesto del CEPLAN.

EJERCICIO FISCAL	ACTIVIDAD OPERATIVA X1	PROYECCION DE GASTOS X2	TOTAL X0 X0 = X1 + X2	TOTAL X (En miles)
2009	4	137,928	137,932	137.93
2010	1	413,784	413,785	413.79
2011	1	487,513	487,514	487.51
2012	3	457,974	457,977	457.98
2013	1	690,293	690,294	690.29
2014	3	672,661	672,664	672.66
2015	15	661,825	661,840	661.84
2016	6	720,407	720,413	720.41
2017	45	725,193	725,238	725.24
2018	40	719,399	719,439	719.44

Fuente. POIs del CEPLAN y Modulo Presupuestal del SIAF. Realización propia.

Variable Resultante (Y₀): Gestión pública CEPLAN (GPCE).

La variable Y₀ se encuentra asociada a un índice porcentual conseguido en el aplicativo informático del MEF y que mide los niveles de avance de los objetivos programados por la Entidad, respecto a sus competencias funcionales de la Entidad.

Variable Y₀ → Indicador de Gestión

Es preciso mencionar, que el mencionado indicador proviene del resultado de los pesos establecidos para cada uno de los objetivos institucionales a través de la consecución física y financiera del gasto durante un determinado año. Asimismo, se ha conseguido información relevante del órgano competente del CEPLAN, respecto a los informes de evaluación anual del presupuesto del periodo 2009-2018.

A continuación, en el Cuadro 20 se muestra el progreso presentado por la variable Y_0 en el periodo 2009-20218, donde se pueden mostrar, resultados positivos del cumplimiento de logros institucionales por el CEPLAN.

Cuadro 20. Información de la variable Gestión Pública CEPLAN (Y_0)

AÑO	INDICADOR DE GESTION
2009	90%
2010	91%
2011	95%
2012	98%
2013	99%
2014	110%
2015	103%
2016	108%
2017	110%
2018	120%

Fuente. Documentación del CEPLAN. Realización propia.

En ese sentido, con la explicación de las variables aludidas, se procederá la generación de un modelo de regresión lineal, con la finalidad de comprobar las hipótesis señaladas en la presenta investigación.

4.2 Análisis de regresión (Prueba de Hipótesis).

Para la verificación de las hipótesis señaladas se ha utilizado un modelo de regresión lineal, donde se podrá comprobar la relación existente entre las variables Y_0 y X_0 , a partir de una serie de tiempo, conforme al siguiente enunciado:

$$Y_0 = a + c * X_0 + \vartheta$$

Leyenda:

Y_0 : Variable Resultante

a y c : Valores del patrón

X_0 : Variable Autónoma

ϑ : Perturbación del patrón

En el mencionado patrón se encuentra agrupada en dos secciones: la primera correspondiente a la variable que va tender a explicar el patrón y la segunda que incluye otras variables exógenas al patrón recogidas en la variable ϑ .

En esa línea, el valor a corresponde a la elevación del origen que corta a la recta de la variable Y_0 . Asimismo, el valor c corresponde al grado de la pendiente de la recta, en otros términos, representa la variación en una unidad entre las variables Y_0 y X_0 .

En ese sentido, los valores (a y c) del patrón permiten representar la recta del patrón y detallar la vinculación entre las variables Y_0 y X_0 ; para tal fin, una vez determinado dichos valores, se verifica que las perturbaciones del patrón deben cumplir los siguientes requisitos:

- ✓ El promedio de los perturbaciones ϑ del modelo tiende hacer cero.

$$E(\vartheta) \equiv 0$$

- ✓ La variabilidad de ϑ es firme para cualquier valor de X_0 .

$$Var\left(\frac{\mu}{X}\right) = x = \vartheta^2$$

- ✓ Para cada valor de la variable X_0 , las perturbaciones tienen una distribución normal de media 0 y dispersión ϑ .

- ✓ Las perturbaciones vinculadas a los valores de Y_0 son independientes entre sí.

Por otro lado, se está utilizando el programa estadístico *Econometric Views (EViews)*, herramienta estadística utilizada frecuentemente en el campo económico para la comprobación de hipótesis y estimación de predicciones principalmente.

Seguidamente se comprobará la Hipótesis General (HG) del presente trabajo de investigación; después de ingresar en el aplicativo *Eviews* la información de cada variable, obteniéndose lo siguiente:

Estimation C:

=====

LS GPCE C DEST

Estimation Equation:

=====

GPCE = C (1) + C (2) *DEST

Substituted Coefficients:

=====

GPC = 0.796455858073 + 0.000400106455018*DEST

El patrón econométrico desarrollado en el programa Eviews, a partir de una muestra de 10 datos (2009-20218), para las variables Gestión Pública y Planificación Estratégica - Proceso Presupuestario se puede visualizar en el siguiente Cuadro 21.

Cuadro 21. Información del patrón de la regresión lineal – Hipótesis General (HG)

Dependent Variable: GPC
 Method: Least Squares
 Date: 02/13/18 Time: 10:51
 Sample: 2009 2018
 Included observations: 10

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.796456	0.062692	12.70428	0.0000
DES	0.000400	0.000105	3.811790	0.0051
R-squared	0.644914	Mean dependent var		1.024000
Adjusted R-squared	0.600528	S.D. dependent var		0.095824
S.E. of regression	0.060564	Akaike info criterion		-2.593364
Sum squared resid	0.029344	Schwarz criterion		-2.532847
Log likelihood	14.96682	Hannan-Quinn criter.		-2.659751
F-statistic	14.52974	Durbin-Watson stat		1.647000
Prob(F-statistic)	0.005150			

Asimismo, se comprobará las Hipótesis Específica (HE1): El Plan Operativo Institucional (POI) ha incidido en la gestión del CEPLAN, después de ingresar en el aplicativo *Eviews* la información de cada variable, obteniéndose lo siguiente:

Estimation Command:

LS Y0 C X1

Estimation Equation:

Y0 = C (1) + C (2) *X1

Substituted Coefficients:

Y0 = 0.97527783318 + 0.00409429973274*X1

El patrón econométrico desarrollado en el programa *Eviews*, a partir de una muestra de 10 datos (2009-20218), para las variables Gestión Pública y el Plan Operativo Institucional, se puede visualizar en el siguiente Cuadro 22.

Cuadro 22. Información del patrón de la regresión lineal – Hipótesis Específica 1 (HE1)

Dependent Variable: Y

Method: Least Squares

Date: 10/14/19 Time: 17:46

Sample: 2009 2018

Included observations: 10

<u>Variable</u>	<u>Coefficient</u>	<u>Std. Error</u>	<u>t-Statistic</u>	<u>Prob.</u>
C	0.975278	0.028187	34.60059	0.0000
X1	0.004094	0.001423	2.877027	0.0206
<u>R-squared</u>	0.508518	<u>Mean dependent var</u>		1.024000
<u>Adjusted R-squared</u>	0.447082	<u>S.D. dependent var</u>		0.095824
<u>S.E. of regression</u>	0.071253	<u>Akaike info criterion</u>		-2.268299
<u>Sum squared resid</u>	0.040616	<u>Schwarz criterion</u>		-2.207782
<u>Log likelihood</u>	13.34149	<u>Hannan-Quinn criter.</u>		-2.334686
<u>F-statistic</u>	8.277286	<u>Durbin-Watson stat</u>		1.699496
<u>Prob(F-statistic)</u>	0.020605			

Finalmente, se comprobará la Hipótesis Específica (HE2): La programación de gastos ha incidido en la gestión del CEPLAN, después de ingresar en el aplicativo *Eviews* la información de cada variable, obteniéndose lo siguiente:

Estimation Command:

LS Y0 C X2

Estimation Equation:

Y0 = C (1) + C (2) *X2

Substituted Coefficients:

Y0 = 0.796460259196 + 4.00106666168e-07*X2

El patrón econométrico desarrollado en el programa Eviews, a partir de una muestra de 10 datos (2009-20218), para las variables Gestión Pública y la Programación de Gastos se presentan en el Cuadro 23.

Cuadro 23. Información del patrón de la regresión lineal – Hipótesis Específica 2 (HE2)

Dependent Variable: Y
 Method: Least Squares
 Date: 10/14/19 Time: 17:56
 Sample: 2009 2018
 Included observations: 10

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.796460	0.062697	12.70327	0.0000
X2	4.00E-07	1.05E-07	3.811386	0.0052
R-squared	0.644865	Mean dependent var		1.024000
Adjusted R-squared	0.600473	S.D. dependent var		0.095824
S.E. of regression	0.060568	Akaike info criterion		-2.593227
Sum squared resid	0.029348	Schwarz criterion		-2.532710
Log likelihood	14.96614	Hannan-Quinn criter.		-2.659614
F-statistic	14.52666	Durbin-Watson stat		1.646767
Prob(F-statistic)	0.005152			

Antes de revisar los resultados obtenidos en el presente modelo se estima conveniente recordar el contenido de algunos conceptos estadísticos principales.

Prueba de significancia para cada coeficiente de regresión individual (T-Student)

Consiste en ensayar para cada coeficiente de regresión individual si son estadísticamente distinto a cero. Es decir, implica determinar si una variable independiente no tiene significancia para explicar cualquier la variación de la variable dependiente.

Se realizó una prueba de hipótesis ($H_0: B_1 = 0; H_1: B_1 \neq 0$), tomando como nivel de significancia del 0,05.

El valor estadístico de dicha prueba es la distribución t de Student con $n - (k+1)$ grados de libertad.

Coefficiente de Determinación o R cuadrado (R^2).

El coeficiente R^2 es una medida que refleja la bondad de ajuste de un modelo. También se puede definir como la proporción de la varianza total de la variable explicada por la regresión.

Es importante señalar que el resultado del coeficiente R^2 fluctúa entre 0 y 1. Es decir, si está más cercano a uno, mayor será el ajuste del modelo a la variable, evidenciando escasa alteración entre las variables.

Por otra parte, se tiene que, al trabajar con datos de series temporales con poca información cuantitativa, se puede obtener un R^2 bajo, no significando necesariamente que el modelo presentado sea defectuoso.

Coefficiente de correlación Durbin Watson - DW

Es la prueba para detectar la presencia de autocorrelación en una regresión lineal, sea simple o múltiple; es decir se pretende ver si los valores presentan algún tipo de dependencia en cuanto al orden de obtención.

Asimismo, los valores del DW se localizan entre 0 y 4. Siendo los valores más cerca de 2, a una aceptación de la no autocorrelación de los residuos de una determinada regresión lineal.

4.3 Exposición de resultados.

4.3.1 De la Hipótesis General - HG.

- ✓ El valor del T estadístico de la variable autónoma DES es 3.8, el que confrontado con el valor del resultado de la prueba T-Student ($7; 0,05$) = (4,03); admite rechazar la H_0 , demostrando que es significativo para el presente modelo.
- ✓ El R^2 obtiene un nivel del 64,5%, tomando en consideración la muestra observada, significando que el 64,5% de la desarticulación de la planificación

estratégica y la programación de gastos influye en la gestión pública del CEPLAN.

- ✓ El resultado de la prueba del DW es 1,65, próximo a 2, por lo que se argumenta que el modelo es confiable. Es decir, los valores no muestran algún patrón de dependencia sobre el orden de la obtención.

4.3.2 *De la Hipótesis Específica HE1.*

- ✓ El resultado del T estadístico de la variable autónoma X_1 es 2,8, el que confrontado con el valor del resultado de la prueba T-Student admite rechazar la H_0 , demostrando que es significativo para el presente modelo.
- ✓ El R^2 obtiene un nivel del 50,8%, tomando en consideración la muestra observada, el cual es concernientemente bueno.
- ✓ El valor obtenido en la prueba del DW es 1,69, próximo a 2, por lo que se argumenta que el modelo es confiable.

4.3.3 *De la Hipótesis Específica HE2.*

- ✓ El valor del T estadístico de la variable autónoma X_2 es de 3,8, el que confrontado con el valor del resultado de la prueba T-Student admite rechazar la H_0 , demostrando que es significativo para el presente modelo.
- ✓ El R^2 obtiene un nivel del 64,4%, tomando en consideración la muestra observada, el cual es concernientemente bueno.
- ✓ El valor obtenido en la prueba del DW es de 1,65, próximo al 2, por lo que se argumenta que el modelo es confiable.

A partir del análisis estadístico efectuado a la hipótesis general (HG) y a las hipótesis específicas (HE1 y HE2) es posible afirmar que la desarticulación entre la

planificación estratégica y la programación de gastos ha influido negativamente sobre la gestión pública del CEPLAN en el periodo 2009-2018.

4.4 **Discusión de resultados.**

En el contexto de los capítulos correspondientes, en los que se han expuesto las bases teóricas que han sustentado el desarrollo de la presente investigación, se señaló que el Estado, en general, y el Estado Peruano, en particular, como ente jurídico-político, asume deberes primordiales en beneficio de los habitantes que lo constituye; para ello dispone de entes públicos que ejercen la función pública desarrollando acciones concretas de prestaciones de servicios públicos.

En esa línea, y conforme a las competencias administrativas que realiza el Estado, resalta la relacionada con la planeación estratégica porque es a través de ella que se determina qué acciones específicas se deberán realizar, dentro de un contexto determinado, para alcanzar los objetivos y metas priorizados por la nación; las cuales, están orientadas al progreso económico y social del país.

Con el propósito de que la “planificación estratégica [sea un] ... instrumento técnico de gobierno y gestión para el desarrollo armónico y sostenido del país y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el marco del Estado constitucional de derecho”, se crearon el SINAPLAN y el CEPLAN.

Producto de la exploración bibliográfica para el desarrollo de la presente investigación, se ha evidenciado que no existe línea de investigación que se haya planteado, dentro de la rama de la economía pública, la desarticulación entre el sistema de planeamiento estratégico y la programación presupuestaria y su incidencia de estos en la gestión de alguna entidad pública, en general, y del CEPLAN, en particular. Asimismo, resaltar que el agregado de acciones concretas, a través de la realización de planes y programas, que realiza una entidad para conllevar al logro de los objetivos y metas priorizadas, se le designa gestión pública.

Es indispensable anotar que los resultados derivados de la presente investigación son adecuados entre sí, aunque no inciertamente mostraba en primer plano, las deficiencias de la gestión pública en Perú establecidas en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021; una de las cuales, es: “Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público” (p. 12) y llega a afirmar que la mencionada ausencia “no logra utilizar el planeamiento como herramienta efectiva de gestión y no articula el plan y el presupuesto público” (p. 12). En esa línea, conforme a los resultados derivados y desde el punto de vista del investigador esa ausencia o desvinculación influye en la dirección de las entidades del sector público.

Asimismo, los resultados hallados son coherentes con las conclusiones obtenidas por Neyra (2012), quien para optar al grado académico de Maestro en Gestión y Desarrollo otorgado por la Universidad Nacional de Ingeniería desarrolló la tesis “El planeamiento y el presupuesto público y su influencia en la gestión pública. Caso Defensoría del Pueblo, período 2000-2010”. El estableció como conclusiones: (i) “la Planificación y el Presupuesto Público integrados influyen positivamente en la gestión pública de la Defensoría del Pueblo” (p. 124). (ii) El proceso de planificación con estrategias definidas y una programación especificada y direccionada a alcanzar los objetivos esperados y los recursos presupuestales que permitan llevarla a cabo, influenciará favorablemente en la gestión de la Defensoría del Pueblo (p. 125).

Por último, los resultados hallados son congruentes con lo establecido por Tanaka (2011) en su tesis de maestría: “Influencia del presupuesto por resultados en la gestión financiera presupuestal del Ministerio de Salud” en la que estableció, entre otras, la siguiente conclusión “que en el Ministerio de Salud se ha observado una débil articulación del planeamiento con el presupuesto desde una perspectiva de resultados”. (p. 126)

Los resultados obtenidos en la presente investigación contradicen los obtenidos por Prieto (2012) quien investigó la “Influencia de la gestión del Presupuesto por Resultados en la calidad del gasto en las municipalidades del Perú (2006-2010). Caso: Lima, Junín y Ancash” y que estableció que la aplicación del Presupuesto por

Resultados en la ejecución del gasto público favorece a la población más necesitada del Perú.

CONCLUSIONES

1. Los resultados han permitido evidenciar la hipótesis general expresada al comienzo del presente trabajo de investigación; a través de la cual, la desarticulación que ha tenido el sistema de planeamiento estratégico con la programación presupuestaria, entre los años 2009-2018, ha incidido en la gestión pública del CEPLAN. La mencionada conclusión se basa especialmente en la exposición de los resultados estadísticos. Siendo esto: el nivel de confianza al 95% que tiene las variables analizadas: Gestión Pública y Desarticulación del Planeamiento Estratégico y Proceso Presupuestario, el R^2 del patrón que obtiene un nivel 64,5%, tomando en consideración la muestra observada y el DW es del 1,65 (próximo a 2), lo que se argumenta que el modelo es confiable.
2. Asimismo, se verifica las siguientes hipótesis específicas: el Plan Operativo Institucional (POI) incide favorablemente la gestión del CEPLAN y la programación de gastos ha ejercido influencia en la gestión del CEPLAN.
3. En la presente investigación ha prevalecido el estudio de una de las actividades operativas del CEPLAN vinculada al acompañamiento técnico para la preparación de políticas y planes en los pliegos presupuestarios, que se circunscribe al accionar estratégico “promover, orientar y asesorar en la elaboración de políticas y planes de acuerdo con el ordenamiento del Estado”. Asimismo, dicha actividad ha logrado un avance promedio en el cumplimiento de las metas de físicas del 78%, permitiendo indicar que la programación de gasto no ha sido la adecuada.

4. Para la solución del problema formulado en la presente investigación se ha utilizado el modelo de regresión lineal siguiente:

$$Y_0 = a + c * X_0 + \vartheta$$

El mencionado modelo se encuentra agrupado en dos secciones: la primera correspondiente a la variable que va a tender a explicar el patrón y la segunda que incluye otras variables exógenas al patrón recogidas en la variable ϑ , que provoca que la vinculación entre la variable dependiente (Gestión del CEPLAN) y la variable independiente (Articulación Plan- Presupuesto; POI, programación de gastos) no sea idónea sino que está estrechamente relacionada a factores exógenos.

5. La desarticulación que presenta la actividad operativa vinculada al acompañamiento técnico para la preparación de políticas y planes en los pliegos y que forma parte del accionar estratégico “promover, orientar y asesorar en la elaboración de políticas y planes de acuerdo con el ordenamiento del Estado” con el presupuesto programado ha contribuido a que no se consigan los objetivos de la entidad (expresada en términos agregados por el indicador de Gestión)

RECOMENDACIONES

1. Respecto a los resultados de la presente investigación y que ha sido recogida en la hipótesis general, se recomienda que a través de mesas de trabajo conjunto del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y CEPLAN se tracen los respectivos instrumentos metodológicos con el fin de mejorar la vinculación de los sistemas de planeamiento estratégico y presupuesto público. Esto contribuirá a que el CEPLAN permita realizar un mayor acompañamiento técnico y metodológico de los pliegos y unidades ejecutoras para la elaboración de su PEI y POI principalmente.
2. Se sugiere que el MEF, evalúe técnicamente, el otorgamiento de mayores asignaciones presupuestarias al CEPLAN con la finalidad de fortalecer institucionalmente su rectoría del Sistema de Planificación Estratégica del Sector Público, a nivel nacional.
3. Se sugiere que durante la etapa de la programación y formulación del presupuesto anual cuya dirección le pertenece a la DGPP del MEF, tenga en cuenta, entre otros lineamientos, el nivel de cumplimiento de los objetivos institucionales de las entidades del sector público; con la finalidad, que la contribución de cada uno de estos objetivos favorezca a las metas previstas en el PEDN.
4. Se recomienda desarrollar, a través del CEPLAN y del MEF, un sistema integrado del costeo en los niveles de gastos desagregados en bienes, servicios y gastos de capital; de manera tal, que sea utilizado, como recurso principal, para la vinculación entre el Sistema de Planeamiento Estratégico y el Proceso Presupuestario del Sector Público.
5. Se sugiere avanzar con la política de modernización del Estado para los sistemas administrativos, prevaleciendo una orientación intrasistémica, con la finalidad de mejorar el desempeño del aparato estatal frente a los diversos problemas que aquejan a la sociedad nacional.

6. Por todo lo presentado, se puede aseverar que un proceso de planificación con actividades operativas claramente establecidas y una programación de gasto detallada y medida a lograr los objetivos determinados contribuirá a mejorar prósperamente la gestión del CEPLAN.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alianza para el Progreso. (s/f). *Documentos básicos*. Recuperado de <https://goo.gl/eVx2W5>
- Altaba, E. (2009). *La nueva gestión pública y la gestión por competencias*. (Tesis doctoral). Universitat Rovira i Virgili, España. Recuperado de <http://bit.ly/2QLImAv>
- Alvarado, B. y Morón, E. (2008). *Perú, hacia un presupuesto por resultados: afianzando la transparencia y rendición de cuentas*. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Recuperado de <https://goo.gl/f7Tx9r>
- Antía, F. (2002). Uruguay 2002: contagio, crisis bancaria y perspectivas. *Íconos*, 15, pp. 145-153. Recuperado de <https://bit.ly/2Hd1FBl>
- Armijo, M. (2009). *Manual de planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://goo.gl/AywtJp>
- Armijo, M. (2011). *Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público*. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Recuperado de <https://goo.gl/5MKTqd>
- Bárcena, A. (2012). Prólogo. En R. Martner y R. Máttar (Compiladores) *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe Textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Recuperado de <https://bit.ly/2Xp7NKE>
- Bastidas, D. y Pisconte, J. (2009). *Gestión pública*. Institute for Democracy and Electoral Assistance – IDEA. Oficina Región Andina. Recuperado de <http://bit.ly/2ZMR5GO>
- Bernal, C. (2010). *Metodología de la investigación: administración, economía, humanidades y ciencias sociales*. Person Educación SA. Recuperado de <https://bit.ly/31jbemW>
- Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES. Recuperado de <https://bit.ly/2J9x6to>

- Cáceres, A. y Paredes, C. (1991). Diagnóstico de la situación económica a fines de 1989. En C. Paredes y J. Sachs (Eds.), *Estabilización y crecimiento en el Perú*. Perú, Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Recuperado de <https://goo.gl/AkQM4d>
- Cardó, A., Díaz, H., Vargas, R. y Malpica, F. (1989). *Planificación y desarrollo de la educación en el Perú. Un análisis de la experiencia del período 1948 – 1985*. París, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación. Recuperado de <https://goo.gl/YQnEkf>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2016). *Política general del CEPLAN*. Aprobada en sesión del Consejo Directivo N° 112 de 24 de noviembre de 2016. Recuperado de <https://bit.ly/2tocKGd>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2017). *Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD. Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional*. Publicada en el diario El Peruano de 3 de mayo de 2017. Recuperado de <https://goo.gl/YLFFwB>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN). (2018). *El estado al servicio de las personas*. Recuperado de <https://bit.ly/2LIEiQh>
- Claire C. y Zapata, C. (2018). La implementación del Buen Vivir y Vivir Bien en el servicio exterior de Bolivia y Ecuador. *Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales*, 7 (7), pp. 175-197. Recuperado de <https://bit.ly/2FzT36V>
- Constitución Política de la República Oriental del Uruguay. Constitución 1967 con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994 y el 8 de diciembre de 1996. Recuperado de <https://bit.ly/2FEvb1X>
- Constitución Política de la República Peruana, sancionada por el Primer Congreso Constituyente el 12 de noviembre de 1823. Recuperado de <https://goo.gl/Hcy9sJ>
- Constitución Política para la República Peruana, aprobada por el Consejo de Gobierno el 1 de julio de 1826 y sometida a los Colegios Electorales, fue ratificada el 30 de noviembre y jurada el 9 de diciembre del mismo año. Recuperado de <https://goo.gl/gosdU2>
- Constitución Política para la República Peruana 1828. Recuperado de <https://goo.gl/o6auaW>
- Constitución Política de la República Peruana 1834. Dada por la Convención Nacional el 10 de junio de 1834. Recuperado de <https://goo.gl/dYVzwa>

Constitución Política de la República Peruana. Dada por el Congreso General el 10 de noviembre de 1939 en la ciudad de Huancayo. Recuperado de <https://goo.gl/B3AnCM>

Constitución de la República del Perú. Dada por la Convención Nacional el 13 de octubre de 1856 y promulgada el 19 de octubre de 1856. Recuperado de <https://goo.gl/673NZn>

Constitución para la República del Perú. (1979). Recuperado de <https://goo.gl/lebe1K>

Contreras, C. (2001). *Ideales democráticos, realidades autoritarias. Autoridades políticas locales y descentralización en el Perú a finales del siglo XIX*. Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de <https://goo.gl/8Jx7My>

Decreto Legislativo N° 1440. *Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público*. Publicado en el diario El Peruano el 16 de setiembre de 2018. Recuperado de <https://bit.ly/2BnL3li>

Decreto Legislativo N° 1088 de 27 de junio de 2008. *Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico*. diario El Peruano de 28 de junio de 2008. Recuperado de <https://goo.gl/Rv8fQQ>

Decreto Legislativo N° 1446 de 15 de setiembre de 2018. *Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27658, Ley marco de Modernización de la Gestión del Estado*. Publicado en el diario El Peruano de 16 de setiembre de 2018. Recuperado de <http://bit.ly/2SP9yRp>

Decreto Legislativo N° 1252 de 30 de noviembre de 2016. *Decreto Legislativo que crea el Sistema Nacional de Programación Multianual y Gestión de Inversiones y deroga la Ley N° 27293, Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública*. Publicado en el diario El Peruano de 1 de diciembre de 2016. Recuperado de <http://bit.ly/30zakUz>

Decreto Legislativo N° 1438 de 15 de setiembre de 2018. *Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Contabilidad*. Publicado en el diario El Peruano de 16 de setiembre de 2018. Recuperado de <http://bit.ly/30wqQF1>

Decreto Ley N° 14220. *Creando un sistema nacional de planificación del desarrollo económico y social del país*. Recuperado de <https://goo.gl/dG3gDy>

Decreto Ley N° 25548. *Crean la comisión de disolución y transferencia del Instituto Nacional de Planificación-INP*. Publicado en el diario El Peruano de 10 de junio de 1992. Recuperado de <https://goo.gl/MnSQmW>

- Decreto Ley N° 14260 de 21 de diciembre de 1962. *Ley orgánica del presupuesto funcional de la República*. Recuperado de <https://goo.gl/JQETvy>
- Decreto Supremo N° 123-2018-PCM de 18 de diciembre de 2018. *Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública*. Publicado en el diario El Peruano el 19 de diciembre de 2018. Recuperado de <http://bit.ly/2QJnhqt>
- Deustua, J. (2011). Guano, salitre, minería y petróleo en la economía peruana, 1820 – 1930. En Carlos Contreras (Ed.), *Compendio de historia económica del Perú. 4º tomo. Economía de la primera centuria independiente* (pp. 165-237). Banco Central de Reserva del Perú e Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de <https://goo.gl/dH8364>
- García, R. y García, M. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <https://goo.gl/7Xztqr>
- Granados, S., Larraín, F. y Rodríguez, J. (2009). Planificación y presupuesto como herramientas de política pública. En Consorcio para la Reforma del Estado (Eds.), *Un mejor Estado para Chile* (pp. 561-587). Chile. Recuperado de <https://goo.gl/CFAL7F>
- Guerra-García, G. (2001). *Hacia un sistema de planificación estratégica gubernamental para el Perú*. Recuperado de <https://goo.gl/Ls9uXm>
- Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (2010). *Metodología de la investigación*. México: McGraw-Hill.
- Instituto de Estudios Peruanos. (s/f). *Inversión municipal y rendición de cuentas. Guía de Trabajo N° 6: Inversión Pública*. Recuperado de <http://bit.ly/2u8d6DY>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *Panorama de la economía peruana, 1950 – 2015*. Lima, INEI. Recuperado de <https://goo.gl/UBEVs5>
- Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana del 1 de mayo de 1837. Recuperado de <https://goo.gl/Gkoc1e>
- Ley N° 4598 de 26 de diciembre de 1922. *Ley orgánica del presupuesto general de la República*. Recuperado de <https://goo.gl/EwTGzo>
- Ley N° 14816 de 16 de enero de 1964. *Ley orgánica del presupuesto funcional de la República*. Recuperado de <https://goo.gl/8HRmNG>

Ley N° 26199 de 16 de junio de 1993. *Ley marco del proceso presupuestario para el sector público*. Recuperado de <https://goo.gl/DrQqUu>

Ley N° 26703 de 09 de diciembre de 1996. *Ley de gestión presupuestaria del Estado*. Publicada en el diario El Peruano el 10 de diciembre de 1996. Recuperado de <https://goo.gl/F4SULh>

Ley N° 27209 de 2 de diciembre de 1999. *Ley de gestión presupuestaria del Estado*. Publicada en el diario El Peruano de 3 de diciembre de 1999. Recuperado de <https://goo.gl/TMkp pq>

Ley N° 27785 de 22 de julio de 2002. *Ley orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*. Publicada en el diario El Peruano de 23 de julio de 2002. Recuperado de <http://bit.ly/2Qnq9dF>

Ley N° 27815 de 12 de agosto de 2002. *Ley del Código de Ética de la Función Pública*. Publicada en el diario El Peruano de 13 de agosto de 2002. Recuperado de <http://bit.ly/2SRp3bx>

Ley N° 28112 de 27 de noviembre de 2003. *Ley marco de la administración financiera del sector público*. Publicada en el diario El Peruano el 28 de noviembre de 2003. Recuperado de <https://goo.gl/qnM9Df>

Ley N° 28411 de 6 de diciembre de 2004. *Ley general del sistema nacional de presupuesto*. Publicada en el diario oficial El Peruano el 8 de diciembre de 2004. Recuperado de <https://goo.gl/XAvxMn>

Ley N° 28522 de 23 de mayo de 2005. *Ley del sistema nacional de planeamiento estratégico y del centro nacional de planeamiento estratégico (CEPLAN)*. Diario El Peruano de 25 de mayo de 2005. Recuperado de <https://goo.gl/3KCeg8>

Ley N° 28927 de 11 de diciembre de 2007. *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2007*. Publicada en el diario El Peruano de 12 de diciembre

Ley N° 29289 de 10 de diciembre de 2008. *Ley de Presupuesto del Sector Público para el Año Fiscal 2009*. Publicada en el diario El Peruano de 11 de diciembre de 2008. Recuperado de <https://goo.gl/9merDc>

Malpica, C., De la Cruz, L., Montoya, M. y Velasco, O. (2008). *El Decreto Legislativo 1008, Ley del sistema nacional de planeamiento estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico: análisis y perspectivas*. Documento Interno de Trabajo (segunda versión). Recuperado de <https://goo.gl/khtqSM>

- Manosalvas, M. (2014). Buen vivir o *sumak kawsay*. En busca de nuevas referencias para la acción pública en Ecuador. *Íconos*, 18(49), pp. 101-121. Recuperado de <https://bit.ly/2H8gV0n>
- Martner, G. (1978). *Planificación y presupuesto por programas*. México, Ed. Siglo XXI. Recuperado de <https://bit.ly/2P20YJO>
- Melgarejo, L. (2012). Eficacia del presupuesto por resultados en el marco de la planificación estratégica multianual. *Quipukamayoc*, 20(38), 65-74. Recuperado de <https://goo.gl/lw0SWN>
- Mena, M. (2004). *Sociedad civil y presupuesto participativo*. Fondo Editorial del Congreso de la República. Lima. Perú.
- Moreno, A. (1994). La reforma administrativa en los Estados Unidos. El plan del presidente Clinton. *Revista de Administración Pública*, 134, pp. 521-540. Recuperado de <https://goo.gl/wb923T>
- Morón, J. (1999). Los fundamentos constitucionales de la administración financiera peruana. *Themis*. 39. 157-187. Recuperado de <https://goo.gl/MoZnzy>
- Neyra, M. (2012). *El planeamiento y el presupuesto público y su influencia en la gestión pública. Caso Defensoría del Pueblo, periodo 2000-2010*. (Tesis de Maestría inédita). Universidad Nacional de Ingeniería, Lima. Recuperado de <https://goo.gl/tNbWdw>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (s/f). *Principios del planeamiento de la educación*. Recuperado de <https://goo.gl/xyHXE5>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos. (2015). *Estudio multidimensional del Perú. Volumen 1. Evaluación inicial. Mensajes principales*. Centro de Desarrollo de la OCDE, Publicaciones de la OCDE. Recuperado de <https://goo.gl/pMPuD1>
- Presidencia del Consejo de Ministros. Secretaría de Gobierno Digital. (2016). *Portal nacional de datos abiertos*. Recuperado de <https://bit.ly/2Og6BqN>
- Prieto, M. (2012). *Influencia de la gestión del presupuesto por resultados en la calidad del gasto en las municipalidades del Perú (2006-2010). Caso: Lima, Junín y Ancash*. (Tesis de doctorado inédita). Universidad de San Martín de Porres, Lima. Recuperado de <https://goo.gl/8KHuNx>
- Proyecto USAID/Perú ProDescentralización. (2009). *Acercándonos al presupuesto por resultados. Guía informativa*. Lima. Recuperado de <https://goo.gl/UktrDY>

- Pruvonen, P. (1858). *Memorias y documentos para la historia de la independencia del Perú y causas del mal éxito que ha tenido ésta*. París, Librería de Garnier Hermanos. Recuperado de <https://goo.gl/PGqRQ1>
- Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 026-2017/CEPLAN/PCD. (02 de mayo de 2007). *Directiva para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. Directiva N° 001 -2017-CEPLAN/PCD*. Recuperado de <https://bit.ly/2Bqp5ho>
- Reyes, A. (2002). Finanzas en el Perú: 1895 – 1914. *Investigaciones Sociales*. VI(10). 71- 87. Recuperado de <https://goo.gl/5FqBrE>
- Reyes, O y Oslunds, F. (2014). Teoría del bienestar y el Óptimo de Pareto como problemas microeconómicos. *Revista Electrónica de Investigación en Ciencias Económicas*, 2(3) pp. 217-234. Recuperado de <https://bit.ly/2S3CWQf>
- Rojas, D. (2010). La Alianza para el Progreso en Colombia. *Análisis Político*, 70. 91 – 124. Recuperado de <https://goo.gl/5bbfU2>
- Romero, E. (1949/2006). *Historia económica del Perú*. Familia de Emilio Romero, Universidad Alas Peruanas y Fondo Editorial de la UNMSM. Recuperado de <https://goo.gl/tCTrUd>
- Sánchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social [ILPES]. Recuperado de <https://goo.gl/vZdi4h>
- Shack, N. (2008). *Intentando caracterizar la articulación entre el plan y el presupuesto. Algunas experiencias en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo – BID. Recuperado de <https://goo.gl/hDwwjR>
- Schack, N. (2014). La articulación entre el plan y el presupuesto: un tema recurrente en el trabajo del ILPES en la región. En J. Máttar y D. Perrotti. (Eds.) *Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo*. Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. Recuperado de <https://goo.gl/h2ACqJ>
- Soto, C. y Herrera, J. (2015). *El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y la preparación de Proyectos de Inversión Pública (PIP)*. Recuperado de <http://bit.ly/2Ty9mXl>
- Tanaka, E. (2011). *Influencia del presupuesto por resultados en la Gestión Financiera Presupuestal del Ministerio de Salud*. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima. Recuperado de <https://goo.gl/bQsjFX>

- Tavares, M. y Berretta, N. (2006). *Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias*. Informe preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV). Recuperado de <https://bit.ly/2IfbVnP>
- Tavares, M. y Berretta, N. (2009). Sistemas de planificación estratégica e innovaciones presupuestarias. En Banco Interamericano de Desarrollo (Eds.), *Efectividad en el desarrollo y gestión presupuestaria por resultados. Documentos presentados en las reuniones de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Diálogo Regional de Política*. (pp.17-45). Recuperado de <http://bit.ly/3ah5AXY>
- Umansky, I. (2006). *Planificar y presupuestar en Uruguay. Los avatares de un presupuesto quinquenal*. Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-Serie Gestión Pública N° 54. Recuperado de <https://bit.ly/2FtuHLk>
- Urrunaga, R.; Hiraoka, T. y Risso, A. (2012). *Fundamentos de economía pública*. Lima: Universidad del Pacífico, Centro de Investigación. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11354/1159>
- Valeriano, L. (2012). La modernización de la gestión pública en el Perú. *Gestión en el Tercer Milenio*. UNMSM. 15 (30), pp. 59-64. Recuperado de <http://bit.ly/34d6Wz6>
- Villarreal, A., Castells, P. y Castro, A. (2018). Evaluación de programas y políticas públicas en Ecuador: oportunidades y desafíos. *Valor Agregado*, 10, pp. 43-74. Recuperado de <https://bit.ly/2MN5DA7>
- Yagüe, J., y Díaz-Puente, M. (2008). Tres siglos de planificación regional en Uruguay: lecciones de experiencia para afrontar los retos de desarrollo en el siglo XXI. *Estudios Geográficos*, 49 (264), pp. 247-280. Recuperado de <https://bit.ly/2suovKt>