

ADECUACIÓN DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS¹

ELENA CONTERNO, Coordinadora

SANDRA DOIG

FLOR BLANCO

Los sistemas administrativos son el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que regulan la utilización y promueven la eficiencia en el uso de recursos en las entidades de la administración pública de los tres niveles de gobierno. Entre los principales sistemas de la administración pública peruana figuran los de adquisiciones y contrataciones, personal, inversión pública, presupuesto, planeamiento, contabilidad, tesorería, entre otros.

Dada la heterogeneidad de las entidades del sector público -desde ministerios hasta municipalidades rurales- y el proceso de descentralización en marcha, será prioritario que los sistemas administrativos se adecuen al nuevo funcionamiento descentralizado del Estado. Con esta adecuación se favorecería que los diferentes sistemas puedan ser utilizados por la diversidad de entidades existentes y cumplan los objetivos para los que fueron creados, a la par que se garantizaría una acción coherente del Estado.

En líneas generales, se entiende por adecuación de los sistemas administrativos, en el marco del proceso de descentralización, a la modificación de los mismos -en términos de simplificación e integración- a fin de que sean verdaderos instrumentos de gestión tanto para el gobierno central, como para los gobiernos regionales, las municipalidades provinciales y las municipalidades distritales. Es decir, se trata de que sus normas respondan a la heterogeneidad de estas entidades y a las características que tienen en términos de tamaño, personal y aislamiento, pero además de que se articulen a procesos como el de transferencias y descentralización fiscal.

A tres años de iniciado el proceso de descentralización, algunos sistemas administrativos están en proceso de adecuación, como el de inversión pública, mientras que otros, como los de administración financiera y el de

¹ CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. "Adecuación de sistemas administrativos", Capítulo 6. En: CONTERNO, Elena; DOIG, Sandra y BLANCO, Flor. *Proceso de descentralización 2005-Abril 2006. Balance y Desafíos*, Programa Pro Descentralización-PRODES. Mayo 2006. Pág. 121-133.

control, enfatizan la difusión de información a las autoridades para facilitar su aplicación y funcionamiento. En esta sección se revisa el marco normativo que orienta y regula algunos de los sistemas administrativos que han tenido mayor actividad durante el periodo de análisis, para luego realizar un balance de lo ocurrido en términos de adecuación. Es importante precisar que en este balance no se pretende agotar los múltiples sistemas administrativos con los que cuenta la administración pública, sino abordar aquellos que a la luz del proceso de descentralización son más relevantes.

1. MARCO NORMATIVO

Ley Marco del Empleo Público

En enero de 2005 entró en vigencia la Ley Marco del Empleo Público, Ley N° 28175², cuyo objetivo principal es generar condiciones para que las entidades públicas sean eficientes, eficaces, participativas, transparentes y honestas, así como normar el marco para el empleo público y la gestión del desempeño laboral.

Esta norma encarga al Poder Ejecutivo formular 5 proyectos de Ley que complementen el marco general del empleo público.

Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

Mediante Ley N° 28522, publicada el 25 de mayo de 2005, se creó el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico -CEPLAN con el fin de conducir y desarrollar el proceso de planificación en el país. Así, luego de 10 años de desactivado el Instituto Nacional de Planificación, volverá a existir un Sistema y un ente rector de planeamiento.

De acuerdo a la referida ley, el citado Sistema es el conjunto de órganos estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar la planificación concertada, que se rige por las normas, métodos y procedimientos establecidos por el CEPLAN. El Sistema comprende dentro de su ámbito a los órganos del Poder Ejecutivo, de los gobiernos regionales y de los gobiernos locales con responsabilidad y competencia en el planeamiento estratégico, además de los órganos de planificación de los organismos reguladores y de las empresas del Estado y de ESSALUD, con salvaguarda de sus autonomías.

² Aprobada mediante Ley N° 28175, publicada el 19 de febrero de 2004.

El marco normativo del Sistema Nacional de Planeamiento se completó en el mes de julio de 2005, con la aprobación tanto del Reglamento de la Ley como del Reglamento de Organización y Funciones del CEPLAN³.

En el Cuadro N° 40 se presentan las características principales del Sistema.

Cuadro N° 40
Características Generales del Sistema de Planeamiento Estratégico

Característica	Descripción
Objetivos del Sistema	-Proponer objetivos estratégicos de desarrollo del país y una visión de futuro. -Articular planes de desarrollo concertado. -Hacer seguimiento y evaluación de la gestión estratégica. -Formular planes estratégicos.
Órgano Rector	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico - CEPLAN
Componentes del Sistema	CEPLAN y oficinas de planificación de los ministerios, de los gobiernos regionales y locales, de los organismos reguladores y de las empresas del Estado.
Estructura orgánica del Ceplan	Consejo Directivo, presidente y órganos desconcentrados. El presidente ocupará el cargo hasta por un lapso de cinco años.

Fuente: Ley y Reglamento del Sistema de Planeamiento Estratégico
 Elaboración: PRODES

Sistema Nacional de Inversión Pública

Con la creación del Sistema Nacional de Inversión Pública en el año 2000, se establecieron los principios, procesos, metodologías y normas técnicas destinadas a optimizar el uso de recursos públicos destinados a la inversión⁴. Este Sistema busca brindar criterios uniformes para la elaboración y evaluación de proyectos de inversión pública y se aplica de manera gradual a los gobiernos descentralizados⁵.

Los gobiernos regionales están incorporados al SNIP desde que se instalan en el año 2003⁶ en tanto que la incorporación de municipalidades al SNIP se hace de manera progresiva; ello se da i) de forma voluntaria por acuerdo de su Concejo o ii) mediante una norma del nivel nacional⁷.

³ 198 Decreto Supremo N° 054 – 2005 – PCM y Decreto Supremo N° 056 – 2005 – PCM, respectivamente.
⁴ Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública- Ley N° 27293 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 157-2002-EF, publicados el 28 de junio de 2000 y el 4 de octubre de 2002, respectivamente.
⁵ Tal como lo establece la Segunda Disposición Complementaria del Reglamento de la Ley del SNIP.
⁶ De acuerdo a lo establecido en el numeral 19.2 del artículo 19° de la Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783, y en el artículo 1° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Inversión Pública.
⁷ 202 De acuerdo a lo establecido por la Resolución Directoral N° 007-2003-EF-68.01, que aprueba la Directiva del Sistema

A partir de 2004, el Ministerio de Economía y Finanzas ha delegado a los sectores del gobierno nacional y a los gobiernos regionales y locales la función de declarar la viabilidad de proyectos de inversión pública (PIP) en los casos que se señalan en el cuadro siguiente⁸

Cuadro N° 41
Delegación de facultades del SNIP por niveles de Gobierno

Nivel de gobierno	Características de los PIP
Sectores del Gobierno Nacional	Monto no mayor a S/. 6,000,000 y que las evaluaciones correspondan a las OPI del sector según el clasificador funcional ⁹ .
Gobiernos Regionales	Monto no mayor a S/. 4,000,000 enmarcados en las competencias del GR, y que hayan sido formulados por una Unidad Formuladora del GR ¹⁰ .
Gobiernos Locales	Hayan sido formulados por una Unidad Formuladora del GL y estén en el marco de sus competencias establecidas por ley ¹¹ .

Fuente: Resolución Ministerial N° 372-2004-EF-15 y modificaciones
Elaboración: PRODES

Se establece también que los PIP deben estar enmarcados en el plan de desarrollo de la jurisdicción y deben contar con estudios de preinversión de acuerdo a su monto. Así, los proyectos de menos de S/. 2 millones deberán contar con estudios a nivel de perfil, los de entre S/. 2 y S/. 6 millones con estudios a nivel de prefactibilidad y los proyectos de más de S/. 6 millones con estudios a nivel de factibilidad. Cabe señalar que los proyectos con una inversión menor a S/. 100 mil se consideran proyectos de inversión pública menores y se evalúan con un perfil simplificado (Formato SNIP 10).

El seguimiento y evaluación de las facultades delegadas está a cargo de la Dirección General de Programación Multianual del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual emitirá periódicamente un informe sobre los resultados de esta labor que publicará en el diario oficial El Peruano.

Nacional de Inversión Pública para los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, publicada el 14 de septiembre de 2003.

⁸ Resolución Ministerial N° 372-2004-EF-15 que aprueba la delegación de facultades para declarar la viabilidad de proyectos a las oficinas de programación e inversiones de los sectores y a los gobiernos regionales. Esta resolución fue modificada en el 2005 mediante RM N° 077-2005-EF/75.

⁹ Para el caso de Proyectos de Inversión Pública (PIP) de energía y transporte terrestre, hasta S/8 000 000.

¹⁰ Para el caso de PIP de energía y transporte terrestre, hasta S/ 6 000 000. Los gobiernos regionales podrán declarar viabilidad de proyectos con estas características que se enmarquen en las competencias de los gobiernos locales, siempre y cuando se cuente con i) Informe Técnico favorable de la OPI, o quien haga sus veces, del gobierno local y, ii) la opinión favorable del gobierno local competente expresada a través de un Acuerdo de Concejo Municipal. De acuerdo a lo establecido en el artículo 5° de la Resolución Presidencial N° 372-2004-EF/15.

¹¹ Para el caso de PIP cuya fuente de financiamiento sea la Cooperación Técnica Internacional no reembolsable, los GL podrán hacer uso de esta facultad delegada sólo en el caso de que dichos proyectos tengan un monto de inversión a precios de mercado igual o menor a S/. 3 millones, de acuerdo a lo establecido en la Segunda Disposición Complementaria de la RM N° 372-2004-EF-15.

Sistemas de Administración Financiera

En el 2003 se aprobó la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, que representa un esfuerzo de integrar y modernizar los sistemas de presupuesto, tesorería, endeudamiento y contabilidad¹². Esta norma estableció que las unidades ejecutoras en cada uno de los sectores y niveles de gobierno se encargarán de velar por la coherencia y no duplicidad de funciones, de acuerdo a las normas de cada uno de los componentes del sistema integrado.

De conformidad con la Segunda Disposición final de esta Ley, referida a la necesidad de aprobar leyes generales para cada uno de los sistemas conformantes de la administración pública, a abril de 2006 se han publicado ya las cuatro leyes generales de desarrollo:

Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley N° 28411, publicada el 08 de diciembre de 2004. Esta ley contiene los procesos que regulan el sistema nacional de presupuesto para todo el sector público, haciendo especificaciones sobre el proceso presupuestario en el nivel regional y local.

Ley General del Sistema Nacional de Endeudamiento, Ley N° 28563, publicada el 1 de julio de 2005. Esta ley contiene, entre otras precisiones, un capítulo especial referido a endeudamiento de los gobiernos regionales y locales, donde se aclara que éstos necesitan del aval del gobierno nacional para solicitar préstamos externos, requisito que no es necesario en caso de tratarse de préstamos internos.

Ley General del Sistema Nacional de Tesorería, Ley N° 28693, publicada el 22 de marzo de 2006. Con esta ley se precisan normas para el funcionamiento del sistema de tesorería.

Ley General del Sistema Nacional de Contabilidad, Ley N° 28708, publicada el 12 de abril de 2006. Con esta ley se pretende armonizar los procedimientos y la información contable pública y privada; así como, brindar las pautas para la elaboración de las cuentas nacionales y fiscales. La Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público establece además que el Sistema Integral de Administración Financiera - SIAF constituye el medio oficial para el registro, procesamiento y generación de la información relacionada con la administración financiera del sector público.

¹² Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley N° 28112.

Normas especiales para municipalidades rurales

En atención a las dificultades económicas y de escasez de personal de las municipalidades rurales para aplicar las normas vigentes de los sistemas administrativos, la Tercera Disposición Complementaria de la Ley Orgánica de Municipalidades contempla la posibilidad de dictar normas especiales para ellas.

Esta norma entrega la facultad al Poder Ejecutivo -a propuesta de la Contaduría de la Nación, la Contraloría General de la República, así como del Ministerio de Justicia-, para que mediante decreto supremo dicte normas especiales acordes a la realidad de las municipalidades rurales que no cuentan con los recursos humanos y económicos para aplicar las normas vigentes.

Sistema Nacional de Control

Teniendo a la Contraloría General de la República como autoridad normativa y funcional, el Sistema Nacional de Control tiene como fin controlar el accionar gubernamental en temas administrativos, presupuestales y financieros para promover un uso correcto, eficiente y transparente de los recursos del Estado, el desarrollo honesto de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control¹³.

Un aspecto importante de este sistema es que utiliza un esquema de control previo simultáneo y posterior a través de un control interno y externo en todas las instituciones públicas sujetas a control, entre ellas los gobiernos regionales y locales, con énfasis en la formulación de recomendaciones para la mejora de la capacidad y eficiencia de las entidades del Estado. Como parte del desarrollo de este esquema, en abril de 2006 se aprobó la Ley de Control Interno de las Entidades del Estado que busca normar e implantar un sistema de control interno, entendido éste como todas las acciones, planes, políticas, normas, registros, organización, procedimientos y métodos, que apuntan a que la gestión de los recursos, bienes y operaciones se efectúe correcta y eficientemente¹⁴. Para la implantación de este sistema, la Contraloría deberá emitir las normas técnicas necesarias hacia octubre de 2006¹⁵.

¹³ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República, Ley N° 27785, publicada el 23 de julio de 2002.

¹⁴ Ley de Control Interno de las Entidades del Estado, Ley N° 28716, publicada el 18 de abril de 2006.

¹⁵ Hasta entonces, siguen vigentes las «Normas Técnicas de Control Interno para el Sector Público», aprobadas mediante Resolución de Contraloría N° 072-98-CG, modificada por Resolución de Contraloría N° 123-2000-CG.

2. BALANCE 2005 – ABRIL DE 2006

Hacia la reforma del empleo público

La necesidad de la reforma del empleo público es evidente para autoridades, funcionarios y ciudadanos. De acuerdo a especialistas, a la base de la situación caótica del empleo público se encontraría lo siguiente ¹⁶:

- la falta de orientación a resultados;
- la coexistencia de diversos regímenes de contratación de trabajadores;
- la ausencia de sentido de mérito y de desempeño como factores para el ingreso; permanencia y ascenso; y,
- el incremento del presupuesto destinado a planillas.

En los años 2004 y 2005 el Poder Ejecutivo remitió al Congreso de la República los 5 proyectos que establecía la Ley Marco de Empleo Público:

1. Ley de la carrera del servidor público.
2. Ley de los funcionarios públicos y empleados de confianza.
3. Ley de gestión del empleo público.
4. Ley de incompatibilidades y responsabilidades
5. Ley del Sistema de remuneraciones de empleo público

Los cuatro primeros proyectos -presentados en el 2004- fueron fusionados en un texto único llamado Proyecto de Ley General de Empleo Público, donde además de recoger las propuestas del Ejecutivo, se introducen los ajustes propuestos por los congresistas en diferentes momentos del debate. Cabe resaltar que la fusión de estos proyectos ha recogido también los comentarios y sugerencias de más de 100 especialistas, quienes participaron en discusiones de cada componente de la norma así como de la propuesta de ley unificada¹⁷.

El proyecto de Ley General del Empleo Público elaborado por la Comisión de Descentralización, Regionalización y Modernización de la Gestión del Estado a fines de 2005 contemplaba lo siguiente:

- Orientación a resultados, para lo cual las entidades públicas deberán realizar un adecuado planeamiento estratégico, contar con indicadores de desempeño y evaluar anualmente a sus trabajadores.
- Mecanismos para el ingreso y la salida de trabajadores de la carrera que garanticen el ingreso y progreso en función del mérito y la protección contra despidos por cuestiones políticas.
- Tratamiento diferenciado para gobiernos regionales y locales, de tal

16 211 Ver Congreso de la República, En el camino de la reforma del empleo público, págs. 15 - 27, disponible en www.prodes.org.pe

17 Ibid., págs. 19 - 74.

forma que las normas generales puedan adecuarse a sus necesidades y posibilidades.

- Tránsito del régimen actual al nuevo régimen, contemplando hasta tres fases para la implementación de la reforma.

El proyecto de ley fue presentado en el Pleno del Congreso hacia finales de 2005, en el que luego de una prolongada discusión se decidió dar un plazo adicional a las Comisiones de Descentralización y de Trabajo para que ajustasen y mejorasen la propuesta.

Resultado de ello, cuando se vuelva a discutir el tema en el Pleno del Congreso se discutirán tres dictámenes en relación a la Ley General del Empleo Público:

- i. El primero de ellos, aprobado por mayoría en la Comisión de Descentralización, recoge las propuestas mencionadas en los párrafos precedentes.
- ii. El segundo, aprobado por unanimidad en la Comisión de Trabajo, plantea algunas diferencias con la propuesta de la Comisión de Descentralización, entre ellas estabilidad en la carrera pública, eliminación del período de prueba, imposibilidad de terminación de la carrera por supresión del empleo, imposibilidad de supresión de empleo por reorganización institucional, imposibilidad de terminación de la carrera en caso de que el servidor haya sido declarado con rendimiento sujeto a observación, entre otros.
- iii. El tercero, aprobado por mayoría en la Comisión de Gobiernos Locales, propone excluir a los obreros municipales del ámbito de la Ley.

Recuadro N° 10: ¿Cuántos empleados públicos hay en el Perú?

Luego de dos años de trabajo, el MEF tiene una primera aproximación al número de empleados y pensionistas del Estado, el lugar donde trabajan y su régimen de contrato. Para ello realizó un censo cuyo objetivo fue contar con un banco de datos actualizado de servidores públicos, que permitiese tomar mejores decisiones.

De acuerdo a los resultados del esfuerzo realizado, el Estado –sin incluir a las entidades de tratamiento empresarial, las empresas del FONAFE y los gobiernos locales-, contaba a diciembre de 2004 con un total de 1'372,742 trabajadores y pensionistas, distribuidos de la siguiente manera:

Personal activo	Personas contratadas por Servicios No Personales	Pensionistas
623,019	61,357	688,366
45%	4%	45%

Fuente: www.mef.gob.pe/propuesta/PRENSA/Censo_ResEjec_Dic2004.pdf

Cabe mencionar que durante el 2005 se concretó el cierre definitivo del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, considerado por muchos como un paso previo y necesario para la reforma del empleo público. Al respecto, el Tribunal Constitucional declaró infundadas las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28389 que dispuso el cierre del régimen mencionado y fundadas en parte las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley N° 28449 que modificó el régimen pensionario regulado por el D.L. N° 20530¹⁸. En las resoluciones mencionadas se declara constitucional el cierre definitivo del régimen pensionario del Decreto Ley N° 20530, la introducción de topes pensionarios y la eliminación de la nivelación pensionaria.

Implementación del SNIP avanza, aunque con algunas tensiones

El SNIP es considerado una herramienta útil, aunque perfectible, para optimizar el uso de recursos públicos destinados a inversión a través de la mejora de la calidad de los proyectos a los que éstos son destinados. Este fue uno de los principales resultados del taller realizado por el MEF y PRODES en junio de 2005 con 130 profesionales provenientes de distintas Oficinas de Programación e Inversiones-OPI y Unidades Formuladoras-UF del nivel nacional, regional y local. Si bien consideraron que el Sistema es útil, señalaron que algunas dificultades a enfrentar son las siguientes¹⁹:

- Los recursos humanos no cuentan con las capacidades necesarias para formular y evaluar proyectos.
- La normatividad del Sistema ha sido modificada varias veces y en algunos casos es ambigua y confusa, lo cual genera dificultad en su aplicación, no sólo por las UF y OPI, sino por los funcionarios en general.
- La falta de conocimiento de las autoridades, partidos políticos y población en general sobre el Sistema dificulta el trabajo de las OPI y UF, quienes reciben permanentemente presiones para la aprobación de proyectos.

En relación a la falta de capacidades para formular y evaluar perfiles de proyectos, el MEF está realizando esfuerzos por hacer más amigable el Sistema y está trabajando en el desarrollo de capacidades en el tema. Así en

¹⁸ Sentencia emitida sobre el Expediente. N° 050-2004-A1/TC, publicada el 12 de junio de 2005.

¹⁹ Ver PRODES, Hoja Informativa N° 8: Perfeccionando el Sistema Nacional de Inversión Pública, en www.prodes.org.pe

el 2005 el M EF publicó las Guías de Orientación N° 1 y 2, referidas a la normatividad del Sistema y a la formulación de perfiles de proyectos, respectivamente, así como guías sectoriales de elaboración y evaluación de proyectos²⁰ y conformó un Equipo de Apoyo Técnico cuyo objetivo es apoyar a las Unidades Formuladoras y Oficinas de Programación e Inversiones de los Gobiernos Regionales, en la generación de una cartera de proyectos de inversión pública que puedan ser ejecutados rápida y eficazmente. Adicionalmente, junto con el CND y PRODES, el M EF validó el Programa de Formación «Construyendo una Cultura de Proyectos», el cual apunta a fortalecer capacidades a nivel descentralizado para la formulación de perfiles.

Según se señaló en la sección normativa, el diseño del SNIP contempla la incorporación progresiva de los gobiernos locales al Sistema. Según se puede apreciar en el Cuadro N° 42, a abril de 2006 son 316 los gobiernos locales incorporados al Sistema.

A través de la delegación de facultades, que empezó a hacerse efectiva para los gobiernos regionales desde el 2003 y para los locales desde el 2004, y del fortalecimiento de capacidades antes mencionado, el SNIP se ha ido adecuando al proceso de descentralización. Así, según se puede apreciar en el Gráfico N° 12, del total de proyectos declarados viables en el 2005, los gobiernos regionales fueron los responsables de declarar la viabilidad al 25% de ellos, los gobiernos locales se encargaron del 51%, los sectores y OPI del nivel nacional del 23%, dejando al M EF sólo el 1%.

A pesar de los avances en la adecuación del Sistema y a su valoración por los técnicos de los distintos niveles de gobierno, aún persisten iniciativas en el Congreso de la República para modificar el Sistema. Sin embargo, un aspecto positivo es que las propuestas ya no estarían orientadas a su eliminación, sino principalmente en la delegación de toda la función de declarar la viabilidad de los PIP a los gobiernos regionales y locales²¹. Esto podría indicar que incluso a nivel político habría una mayor valoración de la importancia del SNIP para asegurar que los recursos públicos sólo sean destinados a proyectos buenos.

20 Las Guías de Orientación pueden consultarse en las páginas web del MEF o de PRODES.

21 En el Congreso se elaboraron proyectos de ley que proponían la modificación del SNIP, con temas como la delegación total de facultades a los gobiernos regionales y locales. Estos proyectos, agrupados en la propuesta «Ley que modifica el Sistema Nacional de Inversión Pública», fueron aprobados por la Comisión Permanente del Congreso durante el mes de febrero de 2006 y observados por el Ejecutivo veinte días después. En mayo de 2006, se encuentra nuevamente en la agenda del Pleno como consecuencia de una acción de «insistencia» de la Comisión de Economía e Inteligencia Financiera. Además, hay proyectos de ley que proponen la excepción de ciertos proyectos a las normas del SNIP (obras de saneamiento, inversiones de Petroperú) y que ya cuentan con dictamen favorable. Pueden ser revisados en www.congreso.gob.pe, sección Proyectos de Ley.

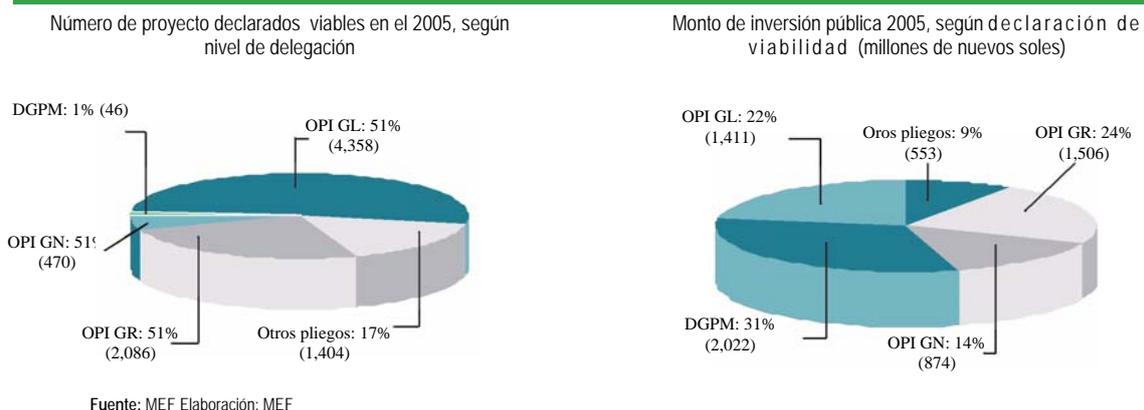
Cuadro N° 42
Municipalidades incorporadas al SNIP

Mecanismo de incorporación	2003	2004	2005	2006
Normativa (Directiva N° 007-2003-EF/68.01 y Resolución Directora° 005-2005-EF/68.01)	67-1	-	62	-
Voluntaria	8	71	63	21
Obligatoria (PIP más de S/ 750 000)	-	24	-	-
Total Anual	75	95	125	21
Total Acumulado				316

Fuente: www.mef.gob.pe/propuesta/DGPMSP/snipnet.php Datos actualizados al 28 de abril de 2006. **Elaboración:** PRODES

Cabe resaltar finalmente que no ayudarían en la institucionalización del Sistema las excepciones al mismo para proyectos del nivel nacional. Al respecto, durante el 2005 se exoneró de pasar por el Sistema a la Carretera Interoceánica (Decreto Supremo N° 022-2005-EF, publicado el 10 de febrero de 2005) y al proyecto Rehabilitación Integral del Ferrocarril Huancayo-Huancavelica (Decreto de Urgencia N° 012-2005, publicado el 7 de mayo de 2005).

Gráfico N° 12
Resultados de la delegación de facultades para declarar viabilidad a los PIP



Sistema de Planeamiento Estratégico en norma, falta implementar

En mayo del 2005 se publicó la norma que crea el Sistema de Planeamiento Estratégico y pocos meses después se aprobaron el Reglamento de la Ley y el Reglamento de Organización y Funciones del CEPLAN, a los que se ha hecho referencia en la parte normativa de esta sección.

Sin embargo, los pasos dados para la puesta en operación del Sistema aún no se han dado, a pesar que en el Reglamento de Organización y Funciones citado se contemplaba que hacia setiembre de 2005 se debía designar a los miembros del Consejo Directivo²².

Para implementar este Sistema, además del Consejo Directivo, es necesario contemplar un presupuesto, que no aparece de forma explícita en la Ley de Presupuesto Público del año 2006²³, lo que habría motivado dudas sobre su pronta puesta en marcha.

Es importante resaltar que las funciones que se han previsto para el Sistema de Planeamiento son fundamentales para un avance ordenado y coherente del proceso de descentralización; entre otras, se contempla la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, donde se construya una visión de país, y se prevé la formulación de lineamientos para la articulación de planes de desarrollo e institucionales de los tres niveles de gobierno. Será importante además que el CEPLAN oriente y promueva la formulación de políticas nacionales para cada una de las grandes funciones del Estado (educación, salud, transporte, entre otras), establezca estándares nacionales para la provisión de servicios básicos y ponga en marcha un Sistema de Información que mida la gestión del Estado en sus tres niveles de gobierno y facilite la vigilancia ciudadana y la modulación del proceso de transferencia de responsabilidades en función de capacidades y desempeño, según se ha resaltado en otras secciones del presente Informe.

Acceso a sistemas de comunicación estaría condicionando la expansión del SIAF

Un esfuerzo de los últimos años ha sido el diseño del SIAF para gobiernos locales, SIAFGL. Con este módulo se busca dotar a los gobiernos locales de una herramienta de gestión financiera, que además ayude a hacer más

²² Segunda Disposición Complementaria y Transitoria del Decreto Supremo N° 056-2005-PCM.

²³ Sin embargo, en la exposición de motivos de dicho proyecto se había previsto un monto equivalente a S/. 6 millones como Reserva de Contingencia, parte de los cuales serían destinados al CEPLAN y al COSEP en la eventual situación de que entraran en funcionamiento.

transparentes las finanzas municipales ante la ciudadanía²⁴. El módulo permitirá además contar con información homogénea de las entidades públicas del nivel nacional, regional, provincial y distrital, facilitando así el análisis de las finanzas públicas.

El esfuerzo de que los gobiernos locales iniciaran el uso de este módulo incluyó la dotación de equipos de cómputo a todas las municipalidades y el trabajo de implementación del módulo para transmisión en línea en 850 (que voluntariamente querían utilizarlo y que además cumplían con requisitos mínimos como contar con energía eléctrica y conexión telefónica). Resultado de ello, a abril de 2006 el uso del SIAF-GL interconectado es obligatorio para 739 municipalidades, que ahora tienen que registrar en él sus procesos presupuestarios, ingresos, gastos y contabilidad²⁵.

De acuerdo a lo mencionado por los especialistas del M EF, la futura interconexión de municipalidades dependerá principalmente de que cuenten con la tecnología adecuada para transmitir datos. Ello es fundamental ya que, por ejemplo, de las 850 municipalidades con las que se trabajó inicialmente, sólo se pudo establecer como obligatorio el uso del SIAF-GL durante el 2005 en 606 de ellas, en la medida que las restantes se quedaron sin la posibilidad de transmitir datos porque la nueva compañía encargada de proveer el servicio de comunicación cambió el sistema. Este problema ha sido superado para 133 municipalidades en el 2006.

Cabe mencionar que otras municipalidades usan el software del módulo SIAF-GL²⁶, lo que demuestra que es una herramienta útil para su gestión, más allá del beneficio que el Sistema aporta al uniformizar la información y permitir su consolidación a nivel nacional.

En este contexto, se torna importante la aceleración de proyectos como el de servicio de banda ancha para el sector rural, aprobado por el M TC durante el mes de mayo de 2005, el cual atenderá a un total de 3,010 localidades con este servicio²⁷.

De otro lado, una iniciativa interesante para dar a conocer el SIAF es la publicación de la Guía para una Planificación Concertada N° 7 «El SIAF...

24 Por ejemplo, la organización Ciudadanos al Día – CAD, en su Informe «Canon Minero 2005: Situación y perspectivas» de agosto de 2005, resalta la necesidad de contar con un sistema como el SIAF-GL para que los ciudadanos puedan conocer los gastos e inversiones que hacen sus autoridades con los recursos provenientes de canon.

25 De las 739 municipalidades, 606 debieron empezar a registrar en el SIAF-GL en el año fiscal 2005, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Directoral N° 13-2005-EF/77.15; mientras que las restantes 133 en el año fiscal 2006, de acuerdo a la norma emitida el 4 de febrero de 2006 para su incorporación, Resolución Directoral N° 007-2006-EF/77.15

26 Todas las municipalidades cuentan ya con el software instalado.

27 Proyecto de Telecomunicaciones Rurales: Servicio de Banda Ancha para el Sector Rural, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 035-2005-MTC/03 . Actualmente Osiptel viene terminando los estudios de preinversión necesarios para su declaratoria de viabilidad en el marco del SNIP.

¿qué es? y ¿cómo usarlo?», elaborado por un colectivo de instituciones que incluye entre otros al MEF y al CND²⁸.

El SIAF va promoviendo la articulación entre sistemas

La adecuación de sistemas administrativos no sólo implica su simplificación sino también la articulación de los mismos para facilitar el registro de información en las entidades públicas (uno en vez de varios registros) y asegurar la consistencia de la información consolidada que arrojan los distintos sistemas. Un paso para ello fue la aprobación en el año 2003 de la Ley Marco de Administración Financiera, que integra cuatro sistemas: presupuesto, tesorería, contabilidad y endeudamiento, y que a su vez dispone el procesamiento de los mismos de manera integrada en el SIAF.

En el periodo de análisis se han puesto en marcha diversas iniciativas de articulación, las principales de las cuales se señalan a continuación:

Desarrollo, dentro del ámbito del SIAF-GL, de módulos correspondientes a deudas, rentas y catastro, para su uso por las municipalidades.

Validación de la vinculación entre el SIAF y el SEACE (Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado).

Puesta en marcha a nivel piloto del Sistema Integrado de Gestión Administrativa - SIGA en el Sector Salud, sistema informático que integra los procesos administrativos de contabilidad (financiera y presupuestal), abastecimiento y personal (ver Recuadro N° 11).

La articulación de los sistemas administrativos debería promover, cuando sea posible, que los premios y sanciones frente al cumplimiento o incumplimiento de las normas de los sistemas por parte de las entidades estatales sean también coordinados, a fin de reforzar el cumplimiento de la integralidad de las normas de los sistemas. Así, por ejemplo, a las entidades públicas omisas en la presentación de su contabilidad se les podría establecer restricciones en la transferencia de recursos²⁹.

²⁸ Puede ser consultada en www.prodes.org.pe, sección de materiales de capacitación.

²⁹ Cabe mencionar el caso de la Municipalidad Distrital de Baños del Inca en Cajamarca, que no presentó en el plazo la contabilidad del año 2004, y es a la vez la segunda municipalidad a nivel país que recibe más recursos por canon minero.

CONSUCODE difunde la normatividad del Sistema de Contrataciones y Adquisiciones en gobiernos regionales y locales

Consucode contempla en su Plan de Capacitaciones la transferencia de conocimientos a funcionarios públicos y privados a través de programas de difusión y capacitación y de cursos de especialización, con lo cual pretende atender las necesidades de los diferentes usuarios del sistema a su cargo.

Recuadro N° 11: Sistema Integrado de Gestión Administrativa

El SIGA es un sistema informático que integra los procesos administrativos de contabilidad (financiera y presupuestal), abastecimiento y personal. Desde el año 2003, el SIGA ha sido implementado como piloto en el Ministerio de Salud, contemplando los dos módulos desarrollados por el Ministerio de Economía y Finanzas: Logística y Patrimonio.

La implementación conjunta de ambos módulos permite realizar una gestión que mejora los procesos de abastecimiento y suministro de bienes y servicios hacia la población beneficiaria. La Unidad Ejecutora tiene la posibilidad de realizar en cadena los procesos logísticos (establecimiento de necesidades, compras y su distribución) con los procesos patrimoniales (registro patrimonial de los activos distribuidos a almacén), de manera oportuna.

Para una segunda etapa se contempla incorporar módulos de ejecución de proyectos y control de planillas.

La información relacionada a este tema puede ser consultada en www.minsa.gob.pe/siga

Para ello, con el proyecto «Transparencia en las Adquisiciones Estatales» viene desarrollando desde hace dos años un programa de capacitación sobre el uso adecuado de la Ley de Contrataciones Públicas a nivel de 7 departamentos y más de 500 municipalidades. Como estrategia educativa, el programa ha elaborado durante el 2005, seis manuales, trece historietas, videos y programas radiales de orientación y capacitación, logrando con ello capacitar a más de 6,500 personas en la aplicación de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones, el uso del SEACE y mecanismos de vigilancia ciudadanas. Funcionarios consultados señalan que la reproducción y distribución de los manuales se hará con recursos del Proyecto BID de Reforma del Estado, mientras que ya se ha dispuesto la distribución de las historietas y videos a todas las municipalidades del país.

Adecuación de Sistemas para Municipalidades Rurales: aún por explorar

Un paso necesario para la adecuación de los sistemas administrativos es contar con una tipología de municipalidades, que parta por definir qué se entiende por municipalidades rurales. Esta información es vital para la elaboración de propuestas de normas diferenciadas para estas municipalidades, tal como está previsto en la Ley Orgánica de

Municipalidades³⁰. Un avance importante en este sentido es la iniciativa de la Presidencia del Consejo de Ministros de conformar una comisión encargada de elaborar el listado de municipalidades Rurales, el cual deberá estar listo hacia mediados de julio de 2006³¹.

De acuerdo a diversos especialistas, adecuar los sistemas administrativos a las necesidades de las municipalidades rurales no sólo es un proceso que debe darse desde el nivel nacional, sino que requiere que a su vez estas municipalidades se acerquen a los sistemas administrativos, a través del cumplimiento de algunos estándares mínimos, requeridos para garantizar su funcionamiento como tales. Es decir, el tema no sólo pasa por hacer que todos los sistemas sean aplicables hasta por la municipalidad más alejada y pequeña del país, sino también porque ésta tenga las condiciones básicas para ser un gobierno local, aspecto que se abordó en la sección de conformación de regiones y ordenamiento territorial.

¿Quién controla en el nivel local?

La función básica que desarrolla la Contraloría es supervisar, vigilar y verificar la correcta gestión y utilización de los bienes y recursos públicos. Para ello, la Contraloría cuenta con 17 Oficinas Regionales de Control.

Si bien estas oficinas desconcentradas estarían cumpliendo funciones de control y supervisión de los organismos del Estado a nivel descentralizado, es pertinente analizar si las más de 1,800 municipalidades pueden ser supervisadas de manera permanente en el marco de este sistema de control. Detrás de ello están las preguntas de si el esquema de este sistema de control se adecua a la realidad de la heterogeneidad de la administración pública peruana y lo que se debe hacer es adecuarlo o repensar otros mecanismos de control alternativos y complementarios para los gobiernos locales.

En este marco, algunos especialistas opinan que la labor de control local podría quedar bajo la responsabilidad de actores locales, ya que es la ciudadanía la más interesada en cautelar que los recursos sean bien asignados por las autoridades competentes y a nivel local es factible hacerlo. Quizá este esquema, complementado con la remisión de información a los demás sistemas administrativos y un sistema de alertas para detectar posibles irregularidades, permitiría un control de mayor efectividad en el caso de los

30 El SER también plantea como un paso previo a la mejora del diseño del proceso de descentralización administrativa al establecimiento de una tipología de municipalidades. Ver lo que señala al respecto en la Agenda Prioritaria de la Descentralización en el documento Descentralización y Desarrollo Rural, 2006. Pág 2.

31 Resolución Ministerial N° 083-2006-PCM, publicada el 16 de marzo de 2006, en esta resolución se establecía que el plazo de publicación de la lista se vencería hacia mediados de mayo de 2006, sin embargo el 17 de mayo de 2006 se amplió

gobiernos locales. Queda claro que lo planteado exige potenciar la labor de control ciudadano, lo cual implica facilitar a la ciudadanía el acceso a información sobre la gestión municipal y fortalecer espacios que deberían asumir la función de control, como por ejemplo los Concejos Municipales y las instancias de vigilancia de la sociedad civil.

Recomendaciones

1. Aprobar en el Congreso una Ley General del Empleo Público que facilite la reforma del Estado. Para ello se recomienda que esta norma incorpore los siguientes elementos:
 - Orientación a resultados y evaluaciones.
 - Mecanismos de ingreso y salida de los trabajadores que respeten derechos y garanticen la eficiencia y modernización de las instituciones.
 - Tratamiento diferenciado para gobiernos regionales y locales en el marco de principios comunes de la carrera pública.
 - Precisión sobre el tránsito del régimen actual al nuevo régimen que permita una transición ordenada.
2. Fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública como mecanismo que garantiza la calidad de los proyectos de inversión pública. Para ello, es importante promover la formación de profesionales -en especial de nivel descentralizado- para formular proyectos de diversa naturaleza -de infraestructura, pero también de desarrollo de capacidades y fortalecimiento institucional- y además brindar señales claras sobre la importancia del sistema para todos y cada uno de los niveles de gobierno. En línea con ello, se recomienda implementar mecanismos de información sobre usos y beneficios del SNIP dirigidos a autoridades regionales y locales, con el fin de que el esfuerzo técnico de los funcionarios responsables de las unidades formuladas y las oficinas de programación de inversiones no se vea disminuido por presiones políticas de las autoridades.
3. Poner en marcha el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, habida cuenta de su relevancia para un avance ordenado y coherente del proceso de descentralización.
4. Favorecer el acceso de las municipalidades a la tecnología adecuada para poder utilizar el módulo SIAF-GL de manera interconectada, y dar acceso público a la información que maneja el SIAF sobre las

dicho plazo en 60 días calendario (Resolución Ministerial N° 202-2006-PCM).

municipalidades. Será importante también hacer más amigable la consulta del Sistema y desarrollar capacidades en la sociedad civil para su uso.

5. Apoyar las iniciativas de integración de los sistemas administrativos y concluir cuanto antes la validación del Sistema Integrado de Gestión Administrativa - SIGA, a fin de extender su utilización al resto de la administración pública.
6. Culminar el listado de municipalidades rurales y elaborar además una tipología de municipalidades. Trabajar luego en la adecuación de los sistemas administrativos a las municipalidades rurales.
7. Potenciar la labor de vigilancia y control de la ciudadanía de la gestión de sus gobiernos locales como mecanismo alternativo y complementario al sistema nacional de control, brindando información y fortaleciendo las instancias de control horizontal de las municipalidades, es decir los Concejos Municipales.