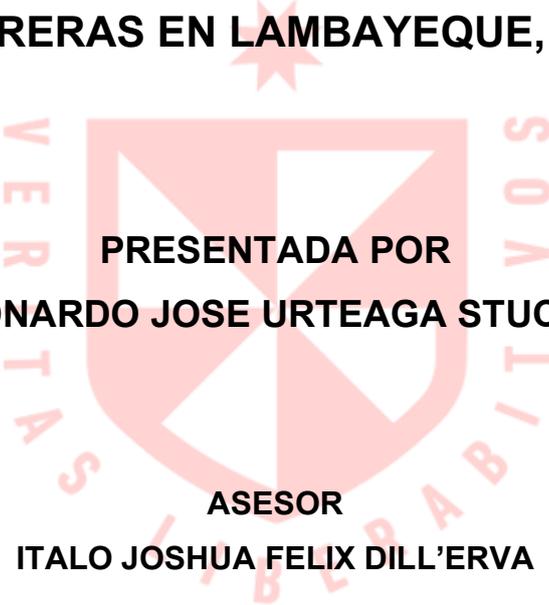


FACULTAD DE DERECHO

**LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EL  
DESARROLLO ECONÓMICO CONTRA LA  
INFORMALIDAD DE LAS EMPRESAS  
MANUFACTURERAS EN LAMBAYEQUE, 2013 AL 2021**



**PRESENTADA POR  
LEONARDO JOSE URTEAGA STUCCHI**

**ASESOR  
ITALO JOSHUA FELIX DILL'ERVA**

**TESIS  
PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**LIMA – PERÚ**

**2023**



**CC BY-NC-ND**

**Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada**

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede cambiar de ninguna manera ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



**USMP**  
UNIVERSIDAD DE  
SAN MARTÍN DE PORRES

**Derecho**

**FACULTAD DE DERECHO**

**LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EL DESARROLLO ECONÓMICO  
CONTRA LA INFORMALIDAD DE LAS EMPRESAS MANUFACTURERAS EN  
LAMBAYEQUE, 2013 AL 2021**

**TESIS**

**PARA OPTAR EL TÍTULO PROFESIONAL DE ABOGADO**

**PRESENTADO POR:**

**LEONARDO JOSE URTEAGA STUCCHI**

**ASESOR:**

**MG. ITALO JOSHUA FELIX DILL'ERVA**

**LIMA, PERÚ**

**2023**

## DEDICATORIA

“... Cuando la ley y la moral se encuentran en contradicción, el ciudadano se encuentra en la cruel disyuntiva de perder la noción de lo moral o de perder el respeto a la ley, dos desgracias tan grandes una como la otra y entre las cuales es difícil elegir.”

*Frederic-Bastiat*

Este trabajo se lo dedico a mis padres que siempre me apoyaron, a mi familia que siempre me ha amado, a mis amigos que siempre hicieron feliz y especialmente a mis maestros quienes, con mucha paciencia, me educaron y me hicieron profesional.

## ÍNDICE

### INDICE DE CONTENIDO

DEDICATORIA .....	ii
ÍNDICE .....	iii
INDICE DE CONTENIDO .....	iii
RESUMEN.....	vi
ABSTRACT .....	vii
INTRODUCCIÓN.....	viii
CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO .....	1
1.1 Modernización del Estado .....	1
1.1.1 Teoría del estado y teoría del derecho .....	1
1.1.2 La burocracia y la modernización .....	54
1.1.3 Los ejes transversales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública .....	76
1.2 Primer pilar: planificación estratégica.....	92
1.2.1 La prospectiva y la planificación .....	92
1.2.2 Lineamientos en Perú sobre planificación estratégica.....	101
1.3 Segundo pilar: Presupuesto por Resultados .....	130
1.3.1 El sistema integrado de administración financiera.....	130
1.3.2 El sistema nacional de presupuesto público .....	140
1.3.3 Orientación a resultados y articulación con el planeamiento...	151
1.4 Tercer pilar: Simplificación administrativa .....	163
1.4.1 Simplificación administrativa como la clave del tercer pilar de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.....	163
1.4.2 Principales procedimientos de simplificación administrativa....	171
1.5 Modelos económicos, macroeconomía y el sector privado .....	182
1.5.1 El modelo económico peruano y los índices macroeconómicos .....	182
1.5.2 Teoría del crecimiento económico, desarrollo económico y otras políticas globales.....	195
1.5.3 La inversión privada y los costos de ser formal .....	206
1.6 La informalidad y la manufactura .....	222

1.6.1 Teorías de la informalidad y control estatal .....	222
CAPÍTULO II: HIPÓTESIS Y VARIABLES .....	236
2.1 Formulación de la hipótesis principal y derivadas .....	236
2.2 Variables y definición operacional.....	237
2.2.1 Variables.....	237
2.2.2 Dimensiones.....	237
2.2.3 Indicadores .....	237
2.2.4 Ítems o preguntas .....	239
CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN.....	241
3.1 Diseño metodológico.....	241
3.1.1 Enfoque de la investigación.....	241
3.1.2 Tipo de investigación.....	241
3.1.3 Nivel de investigación .....	241
3.2 Diseño muestral .....	242
3.2.1 Población.....	242
3.2.2 Muestra.....	242
3.3 Técnicas de recolección de datos .....	243
3.4 Técnicas estadísticas para el procesamiento de la información ....	244
3.5 Aspectos éticos .....	245
CAPÍTULO IV: RESULTADOS .....	246
4.1 Resultados de la variable: Modernización del Estado.....	246
4.1.1 Resultados de la dimensión: Planeamiento estratégico .....	246
4.1.2 Resultados de la dimensión: Presupuesto por resultados .....	261
4.1.3 Resultados de la dimensión: Simplificación administrativa.....	278
4.2 Resultados de la variable: Desarrollo económico .....	285
4.2.1 Resultados de la dimensión: Crecimiento del sector manufacturero .....	285
4.2.2 Resultados de la dimensión: Informalidad e intervención estatal.....	294
4.2.3 Resultados de la dimensión: Índice de desarrollo humano y otros índices de carácter social en la región Lambayeque.....	300

CAPÍTULO V: DISCUSIÓN .....	306
5.1 Discusión por Dimensiones (entre indicadores de una misma dimensión) .....	306
5.1.1 Dimensión: Planeamiento estratégico .....	306
5.1.2 Dimensión: Presupuesto por resultados .....	308
5.1.3 Dimensión: Simplificación administrativa.....	312
5.1.4 Dimensión: Crecimiento económico del sector manufacturero	313
5.1.5 Dimensión: Informalidad e intervención estatal .....	315
5.1.6 Dimensión: Índice de desarrollo humano y otros índices de carácter social en la región Lambayeque .....	317
5.2 Discusión por Variables (entre dimensiones de una misma variables) .....	318
5.2.1 Variable: Modernización del Estado .....	318
5.2.2 Variable: Desarrollo económico.....	323
5.3 Discusión entre variables (Confirmación o negación de las hipótesis) .....	325
5.3.1 Hipótesis específicas.....	325
CONCLUSIONES .....	333
RECOMENDACIONES.....	336
FUENTES DE INFORMACIÓN .....	338
Fuentes bibliográficas .....	338
Fuentes hemerográficas .....	342
Fuentes Electrónicas.....	345
Fuentes legales.....	349
Otras tesis.....	352
ANEXOS.....	354

## RESUMEN

¿Basta que el Estado se modernice para lograr un desarrollo económico o combatir la informalidad en un sector económico? Determinar si existe dicho impacto es el objetivo de la presente investigación. Esta investigación se enmarca en la Política de Modernización de la Gestión Pública al 2021 y en el desarrollo económico, el impulso de la manufactura y combate contra la informalidad en la región Lambayeque desde el año 2013 hasta el año 2021. En esta investigación empleamos una teoría que es el resultado de los diferentes conceptos existentes en lo que significa modernización del Estado, desarrollo económico y los diferentes pilares en la política bajo análisis (presupuesto, planeamiento y simplificación administrativa). Luego de establecido un marco teórico sólido se procedió a compilar la información en la región determinada (Lambayeque) y en el periodo de tiempo determinado (2013-2021). De esta forma logramos determinar niveles de modernización alto en las jerarquías superiores del Estado y niveles de modernización bajos en las jerarquías inferiores. Se evidenció que la modernización depende de la voluntad política de las autoridades y cuando esta está presente influye en el desarrollo económico, demostrando nuestra hipótesis, que la modernización del Estado sí tiene un impacto en el desarrollo económico; siendo este enfoque descriptivo una alternativa viable para el desarrollo de futuras investigaciones o en la elaboración de soluciones a la problemáticas regionales y económicas.

## **ABSTRACT**

Is it enough for the State to modernize itself to achieve economic development or combat informality in an economic sector? Determining whether such an impact exists is the objective of this investigation. This research is part of the public management modernization policy by 2021 and economic development, the promotion of manufacturing and the fight against informality in the Lambayeque region from 2013 to 2021. In this research we use a theory which is the result of the different existing concepts in what modernization of the State means, economic development and the different pillars in the policy under analysis (budget, planning and administrative simplification). After establishing a solid theoretical framework, we proceeded to compile the information in the determined region (Lambayeque) and in the determined period of time (2013-2021). In this way, we determine high levels of modernization in the superior hierarchies of the State and low levels of modernization in the lower hierarchies. It was evidenced that modernization depends on the will of the authorities and when it is present it influences economic development, demonstrating our hypothesis that the modernization of the State does have an impact on economic development; This descriptive approach being a viable alternative for the development of future research or in the elaboration of solutions to regional and economic problems.

NOMBRE DEL TRABAJO

LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EL  
DESARROLLO ECONÓMICO CONTRA LA I  
NFORMALIDAD DE LAS EMPRESAS MAN  
UFAC

AUTOR

LEONARDO JOSE URTEAGA STUCCHI

RECUENTO DE PALABRAS

116799 Words

RECUENTO DE CARACTERES

633966 Characters

RECUENTO DE PÁGINAS

450 Pages

TAMAÑO DEL ARCHIVO

8.3MB

FECHA DE ENTREGA

Jun 15, 2023 11:10 AM GMT-5

FECHA DEL INFORME

Jun 15, 2023 11:18 AM GMT-5

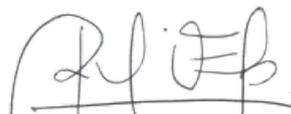
### ● 8% de similitud general

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos

- 7% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 6% Base de datos de trabajos entregados
- 4% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

### ● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 10 palabras)



Augusto Espinoza Bonifaz - Instituto de Investigación

## INTRODUCCIÓN

El Perú es un país emprendedor ocupando un alto lugar entre los países con espíritu emprendedor en América Latina y en el mundo (El Peruano Diario Oficial, 2021), lo que nos permite concluir que, muy a pesar de la pandemia global sufrida en el año 2020, nuestro país continúe siendo uno de emprendedores. Sin embargo, debemos tomar en cuenta que para que este espíritu se transforme en un verdadero desarrollo económico es necesario emprendimientos formalizados pues si se trata de un emprendimiento informal, aunque solucione un problema presente, la misma informalidad limitará su crecimiento en el futuro.

La informalidad en general ha sido responsable de diversos daños al bienestar general, sea afectando el orden público, el medio ambiente o incluso atentando contra la vida de personas, por ejemplo: el caso del incendio en la galería comercial Nicolini en el año 2017. Además de ello también es responsable del retraso económico que pueda existir en el Perú, pero si la informalidad es (en sentido lato) actuar al margen del Estado, debería ser responsabilidad del Estado recobrar la confianza de estos ciudadanos o adaptar su configuración para poder incluir a estos emprendedores.

Más aún, si continuamos en esta lógica, no solo la informalidad debería corresponder al Estado, la situación de pobreza o ausencia de desarrollo económico ¿Es también responsabilidad del Estado? Si bien la libertad económica garantizada en la constitución nos permite individualmente tomar las mejores decisiones para hacernos de fortuna o de escasez; si se identifica un estancamiento en el desarrollo económico del país ¿es el Estado llamado a solucionar ese problema? ¿O puede ser indiferente a la falta de desarrollo económico en su sociedad?

En vista de la problemática mencionada puede advertirse que la informalidad y el desarrollo económico podrían estar relacionados, además, quien debiera atender ambos problemas sería el mismo Estado, sin embargo, al estar impedida la intervención directa del Estado en la economía ¿será suficiente su modernización para impactar en el desarrollo económico y en el combate contra la informalidad? Constituyéndose esta en la pregunta principal que daría origen a la presente investigación.

Se comenzó a investigar sobre esta materia y dentro de los principales documentos que influyeron en la delimitación del estudio, se descubrió la existencia de una Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021, el cual definía a través de ejes y pilares lo que un Estado moderno debía tener. Al investigar sobre desarrollo económico, se encontraron documentos del CEPAL sobre este tema, en el que resaltaban la gran capacidad del sector manufacturero de influir en el índice de desarrollo humano (principal indicador del desarrollo económico). Y finalmente, al investigar sobre la informalidad, se revisaron documentos del CEPLAN en los que describía la heterogeneidad del problema de la informalidad, lo que impedía la adopción de una solución general y única, recomendando el desarrollo de estudios a niveles regionales y por sectores.

En base a esta pequeña investigación preliminar y tomando en cuenta la accesibilidad de información con la que se cuenta en la Región Lambayeque (por el arraigamiento a dicha región) se establece como objetivo general de la presente investigación determinar el impacto de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial en el sector manufacturero en la Región Lambayeque del año 2013 al 2021. Planteándose como hipótesis principal la existencia de un impacto de la

política nacional de modernización de la gestión pública en el desarrollo económico bajo el contexto ya descrito.

Este estudio es importante porque al ser un estudio regional en Lambayeque y en el sector manufacturero, servirá como paradigma y antecedente para futuros planes o estudios que intenten hallar soluciones frente a la heterogeneidad de la informalidad o pretendan impulsar un verdadero desarrollo económico en un sector específico a pesar de la limitante que constituye la informalidad.

Debemos indicar que el presente estudio se halló limitado por la falta de información respecto a la informalidad a niveles regionales, si bien existe una cuenta satélite que mide la economía informal, esta no permite discriminar por sectores y regiones al mismo tiempo. También debemos indicar que esto no afectó gravemente la validez del estudio pues se pudo revisar las bases teóricas y jurídicas para crear un paradigma sólido que permita revisar el impacto entre la modernización del Estado y el desarrollo económico en un determinado periodo de tiempo, obteniendo una demostración de la hipótesis planteada. Sin embargo, de contar con la información detallada podría determinarse el nivel correlacional entre las variables e incluso las causas de esta correlación, es por eso que la presente investigación se limita a un nivel descriptivo.

La presente investigación abarca factores objetivos como la normativa sobre modernización o los datos económicos de la manufactura y la informalidad en la región. Pero, también abarca factores subjetivos como la aplicación del funcionario sobre la política de modernización o la esfera subjetiva del empresario al decidir sobre si ser formal o informalidad. Por abarcar enfoques cuantitativos y cualitativos dentro de las mismas variables, esta investigación tiene un enfoque mixto.

Además, esta investigación en su marco teórico compara las teorías existentes sobre modernización del Estado y sobre desarrollo económico con otras teorías no aplicadas, adicionalmente, analiza la aplicación de este marco teórico en el periodo de tiempo que coincide con la vigencia de la política nacional de modernización de la gestión pública al 2021, Por dichas razones no solo se trata de una investigación básica sino también de una investigación longitudinal (analizar el comportamiento de las variables en un periodo de tiempo).

Tal como se advirtió esta investigación no solo se centra en la determinación o medición de categorías, también pretende visualizar su comportamiento en un periodo de tiempo a fin de crear nuevos paradigmas que permitan analizar problemáticas similares a esta y que puedan ser aplicables en otras regiones y en otros sectores económicos. En ese sentido, esta investigación es solo de un nivel descriptivo, no llegando a ser de carácter correlacional por las limitaciones en la información que ya se ha mencionado. Por esta misma razón, el diseño de esta investigación es no experimental y retrospectiva, porque no hay intervención sobre las variables y se estudiará un periodo de tiempo ya transcurrido.

Finalmente, la estructura de la tesis comienza con el marco teórico, en el que se discuten las teorías sobre las variables y en el que se desarrolla la investigación básica (o teórica). Continúa la tesis con la formulación de la hipótesis y las variables que componen la presente investigación. Posteriormente, la metodología de la investigación, en la cual se describe lo relacionado a la recopilación de información disponible sobre las variables en el periodo de estudio definido. Luego, se exponen los resultados (cuantitativos y cualitativos) mediante gráficos explicado; se discuten los resultado con otras investigaciones y termina con las conclusiones y recomendaciones de la presente investigación.

## CAPÍTULO I: MARCO TEÓRICO

### 1.1 Modernización del Estado

#### 1.1.1 Teoría del estado y teoría del derecho

##### 1.1.1.1 Delimitación del concepto

El común entender sobre cómo es vivir en el mundo actual, exige ser un “buen ciudadano” que conozca sus “derechos” que cumpla las “leyes” y tenga respeto por la “autoridad política” la que a su vez está obligada a “garantizar una vida digna” a sus habitantes y a respetar la libertad de: “pensamiento, credo u opinión” que estos elijan. Todos estos conceptos que son vitales para nuestras sociedades occidentales y contemporáneas; han calado en el pensamiento colectivo de casi la totalidad de su población, al punto que difícilmente uno podría imaginarse la vida fuera del Estado del cual es nacional. Así lo señala Rubio (2009):

vivimos inmersos en el Estado y nos parece natural que así suceda (estemos o no de acuerdo con todo lo que hace y, sobre todo, con cómo lo hace). El Estado cobra impuestos, regula el comercio, hace obras públicas, mantiene el orden, emite documentos nacionales de identidad y partidas de nacimiento. En fin, tenemos que ver cotidianamente con él en muchas circunstancias. No siempre fue así: el Estado tal como lo conocemos ahora es producto de los últimos siglos de existencia de la humanidad (...) y en tiempos pretéritos las cosas ocurrían de manera totalmente distinta. (Rubio, 2009, p. 18)

En este acápite pretenderemos hacer un breve repaso histórico de como la vida en común de los seres humanos se desarrolla desde el pensamiento y la filosofía que lo ha inspirado a fin de entender nuestra realidad actual, básicamente

entender el fenómeno social de este aparato inmenso que llamamos “Estado” y como este se articula mediante principios, normas, costumbres y demás, a las que habitualmente nos referimos como “Derecho”.

De esta forma, los conceptos tanto de Estado y de Derecho bajo los que se trabajará la presente investigación, serán conclusión del devenir histórico de este mundo contemporáneo, de manera que permita analizar con un rigor científico, la sociedad humana. Pretendiendo ser un paradigma, con parámetros objetivos y lo suficientemente amplio para ser aplicable a distintas sociedades humanas con independencia de su momento histórico, territorial u económico.

Para realizar este estudio es necesario encontrar en la historia de la humanidad, un momento histórico inicial desde el que se pueda hacer el estudio, entonces, vendría a bien utilizar el inicio de las civilizaciones. Se emplea un enfoque relativamente eurocentrista, en la medida que de estas civilizaciones se tiene un mayor contenido histórico y mejores fuentes de información. Además, que nuestros actuales Estados y nuestros sistemas jurídicos, son productos derivados de su tradición jurídica (sea *Civil law* o *Common law*) por lo que es válido utilizar estos antecedentes históricos como base teórica para la presente investigación.

Las civilizaciones antiguas comprenden desde Mesopotamia y la cultura babilónica hasta la caída de Roma y la inminente separación de occidente y oriente. El ser humano, siempre ha vivido en sociedad (nómada o sedentaria), siendo inherente a cualquiera de estas sociedades alguna forma de organización; lo que implica el desarrollo de una regulación en las conductas sociales, que sería el predecesor al Derecho que conocemos hoy en día (Fassó, 1982, pp. 17-18).

Civilizaciones como la mesopotámica, fueron creadores de los vestigios más antiguos del derecho y ley escrita, del que tenemos conocimiento. Por ejemplo, el código Hammurabi, compuesto de leyes gravadas en un obelisco con escritura cuneiforme, reguló las relaciones sociales estableciendo penas por determinadas conductas. Todo esto con el fin de direccionar o corregir el comportamiento de los ciudadanos de su civilización y hablamos de una sociedad del siglo XX antes de Cristo.

No obstante, tanto esta (civilización babilónica) como posteriores civilizaciones, pese a sus grandes avances científicos como políticos, no podrían ser un buen antecedente como punto de partida en el estudio de una verdadera filosofía que inspire los complejos conceptos que sustentan nuestras sociedades actuales. Siendo lógico concluir que será en Grecia donde se hallará un punto de partida para este estudio por ser la primera civilización en la que se da esta reflexión filosófica conjuntamente con la delimitación conceptual de estas ideas de: libertad, sociedad, leyes, entre otros.

Es necesario precisar que la conclusión de utilizar a Grecia como punto de partida, no implica que esta hubiese sido mejor o tuviese un mayor desarrollo o nivel evolutivo. Dichos calificativos son subjetivos y no existe un parámetro que permita evaluar el nivel de sofisticación de las sociedades antiguas, cada civilización tuvo sus propios éxitos y limitaciones.

Por ejemplo, civilizaciones como la egipcia, que se desarrollaron en paralelo a la griega, tuvieron un desarrollo matemático y astronómico muy superior. Pese a que la ciencia egipcia era más mística pues contenía rituales y profecías de carácter religioso que la griega ignoraba al momento de efectuar estudios, los egipcios alcanzaron descubrimientos más importantes y complejos que los griegos,

llegando incluso a edificar su ciudad en función de los astros. Así describe Sabine (2009):

(...) las pruebas sugieren que en el caso de los antiguos egipcios y en cierta medida los antiguos mesopotámicos, mientras su apreciación de las relaciones entre el hombre, la Tierra y los cielos estaba definida en con mucho en forma de mito, su actitud real en esta materia fundamental era extraordinariamente preciosa y sofisticada. (...) Las conductas del Sol, de la Luna y de los planetas en las diversas constelaciones fueron expresadas en forma mítica, pero fueron observadas y calculadas de manera matemática exacta y altamente imaginativa. (Sabine, 2009, p. 28)

De manera similar, tanto el orden político como el jurídico en estas civilizaciones son una extraña combinación entre la ciencia y el mito que esconde conceptos que harían difícil su comprensión al trasladarlas a una investigación científica. Casi todas las civilizaciones humanas de la antigüedad compartían un esquema social similar, dígame: un regente que era comparado con un dios, rodeado de una comitiva para delegar responsabilidades o pedir consejo, que serían correligionarios o sacerdotes que amansarían a una población explicando este mundo a través de mitos que justifiquen el esquema de poder y subordinación al cual se encuentran sometidos.

Para apartar del mito a la teoría del Estado y a la teoría del derecho, es necesario remontarnos a Grecia en el que la ciencia fue tratada por los filósofos de manera objetiva y muy distanciada de los mitos, lo que nos permite estudiar los conceptos trascendentes que serían (aún al día de hoy) vigentes o de fácil comprensión. De manera que consigamos dar respuesta a aparentes paradojas

jurídicas (o políticas) con respuestas críticas y consientes apartadas del mito y la fantasía de la época. (Fassó, 1982, p. 18)

En conclusión, resultará como teoría del derecho aquel esquema de pensamiento que contempla la experiencia humana de estar sometido a una regulación de carácter social y que a su vez contemple los fundamentos que expliquen este sometimiento a la figura de autoridad. Por otra parte, teoría del estado sería aquel intento por comprender los problemas de la vida en sociedad, la organización adoptada por esta y tratar de solucionar los problemas recurrentes. Ambas disciplinas intelectuales fueron iniciadas originalmente por la cultura griega en el año V antes de Cristo aproximadamente. (Sabine, 2009, p. 19)

#### 1.1.1.2 Edad antigua

Sobre el pensamiento griego, los primeros filósofos emplearon gran parte de su obra al estudio de la naturaleza, teniendo exponentes como Pitágoras, Anaximandro, Tales de Mileto, entre otros. Lo que no significó que no tuvieran participación política, sí la tuvieron, pero no desarrollaron una filosofía sobre la experiencia humana inmersa en una realidad social (y no natural). Sin embargo, sí dieron comienzo a los pensamientos políticos y humanos, asemejando al gobierno político con el orden que existe en la naturaleza, siendo uno de carácter racional. Concluyen que la vida política también debe ser ordenada por la razón, tal como la naturaleza.

Este orden que establecieron los antiguos griegos estaba orientado a Ciudades-Estado, esto es: limitadas circunscripciones en las que un gobierno regía una limitada zona poblada y algunas zonas cercanas a esta, dejando como tierra sin soberanía extensos territorios que ya no son considerados como parte de dicha

ciudad (Rubio, 2009, pp. 18-19). Esto contrasta con nuestros estados actuales en las que se delimita un territorio y se le atribuye el carácter de soberano sobre todo ese vasto terreno, aun si no tiene control efectivo sobre toda el área.

La vida en Atenas, que es la ciudad griega de la que podemos extraer información precisa por los diversos escritos que han trascendido en el tiempo hasta la actualidad, se acomodaba a estas formas de ciudad-Estado. La población estaba dividida en tres clases, los esclavos que carecían de derechos y eran más bien herramientas para la sociedad; los extranjeros que eran respetados en la ciudad, pero no tomaban ninguna decisión en la política para esta. Finalmente, los ciudadanos, quienes sí eran miembros de la ciudad o *polis*, como ellos la llamaban. Ellos sí tenían participación política y de alguna u otra forma la misma *polis* garantizaba su participación.

Es necesario aclarar el concepto de ciudadano en Atenas. Sería anacrónico decir que poseían derecho de ser ciudadano o tenía derecho a la participación política. De acuerdo a Sabine (2009) la ciudadanía era algo compartido, no algo poseído, por lo que esta condición respondía a la pregunta: ¿Cuál es el lugar del hombre en la sociedad? Lo que arriba a la conclusión que ser ciudadano es un deber social y no un derecho, este concepto de ciudadano en la *polis* difiere crasamente de nuestra idea contemporánea de conseguir derechos para las personas dotándolas de calidad de ciudadanos (pp. 31-33).

Tras la tiranía ejercida por Pisístrato y sus hijos, la sociedad griega evolucionó dejando atrás la divinidad que acompañaba a las monarquías de la época y dio paso a un nuevo sistema llamado democracia. Este sistema que se vivió en la antigua Atenas, a diferencia de como la entendemos actualmente, solo incluía a los ciudadanos. A través de la democracia se procuraba que todos los

ciudadanos tuvieran de alguna u otra forma participación o interés en la vida política. Mediante la rotación de cargos públicos, sorteo de magistrados y diversas medidas (principalmente aleatorias). De manera que, al menos una vez, todo ciudadano tome participación en la *polis* desarrollando un sentido de respeto y orgullo sobre esta.

Este modelo en el que se asume que todos los ciudadanos son igual de competentes para desarrollar determinados cargos públicos sin la necesidad de alta preparación como estadista o alta experiencia; tiene como presupuesto fundamental la de igualdad entre los ciudadanos, es decir, igual de competentes o igual de aptos. No obstante, esta premisa era falaz, pero los atenienses preferían ignorar este problema en su sociedad, en cambio bastaba para los atenienses un determinado tipo de igualdad. La igualdad que se practicaba en Atenas era la idea de isonomía, es decir igualdad ante la ley. Sin embargo ¿Ante qué ley habrían de ser iguales los atenienses?

El derecho y la Ley no eran de aplicación directa por una sola autoridad. Era normal que antes de aplicar la ley esta era debatida ante la institución responsable; siendo consecuencia de ello que la fuente del derecho en la antigua Grecia, sea la política más que la ley, puesto que, a través de la decisión de cada uno de los jurados del tribunal, una ley sería aplicada. Siendo entonces la decisión de la *polis*, la ley ante la cual todos los ciudadanos sería considerados iguales.

Estas decisiones eran debatidas fervientemente, su meditación y reflexión eran una característica de esta democracia. Una vez debatido ante las instituciones griegas, tras haber sido consultada y votada, las decisiones tomaban legitimidad por su convención popular. Sobre este modelo indican:

(...) este ideal de una vida común en la que todos pueden participar activamente, suponía un cálculo optimista de la capacidad de la capacidad política natural del hombre medio. Negativamente suponía que para formar un juicio inteligente sobre las cuestiones políticas y sociales no se requería una preparación dura y una especialización intensa. No hay en el discurso de Pericles una nota más clara que el orgullo de la feliz despreocupación-, que tiene el ateniense democrático. (Sabine, 2009, pp. 38-39)

En este contexto de feliz despreocupación, surgen los sofistas, intelectuales expertos en el debate y demagogia. Ellos son una consecuencia lógica de la democracia impuesta tras la tiranía. El acatar decisiones sin rigor técnico, Porque cualquiera puede ejercer el cargo, desde un aristócrata, general retirado o un artesano, implicó que los problemas políticos eran discutidos por todos los ciudadanos, siendo el arte de la palabra, la dialéctica y la retórica las que adquirirían una importancia práctica en la sociedad griega. Gobernaba en los sofistas un interés por la discusión y encaminaba su arte a la prevalencia de una opinión, siendo ellos mismos poco rigurosos respecto a si esta era verdadera o no lo era. Se indica respecto de ellos:

(...) esta tendencia, derivada de su propia función de maestros de actividades prácticas – políticas y forenses. Fue entre otras causas, la que motivó su actitud relativista y escéptica, que negaba la universalidad de la verdad y del bien, reduciéndolos a la opinión y a la utilidad de los individuos. (Fassó, 1982, p. 30)

Tal como indicamos los sofistas son producto de su época, de una feliz despreocupación y de la constante discusión de ideas. No es por tanto una escuela

o doctrina filosófica propiamente dicha, tampoco es un relativismo exacerbado que deriva en el nihilismo absoluto (aunque ciertos sofistas derivaron en el nihilismo finalmente). Los sofistas también practicaban la filosofía y como descendientes de los filósofos que habían estudiado las ciencias naturales, pretendieron aplicar a la sociedad humana ese orden racional que vieron en la naturaleza. Tuvieron reflexiones jurídicas y políticas que son de interés para la presente investigación, siendo la principal paradoja a la que se enfrentan los sofistas, la pregunta: ¿Es la ley escrita, superior a la ley no escrita?

Sófocles en su tragedia Antígona, había establecido esta paradoja jurídica. En esta obra nuestra protagonista Antígona, da sepultura al cadáver de su hermano. Este acto era una desobediencia directa del decreto dado por el rey de la ciudad. En consecuencia, la pregunta que plantea esta trama es ¿Deben desobedecerse las leyes del rey prefiriendo sobre estas las leyes de nuestra moral? Así en esta obra Antígona exclama:

(...) porque no es Zeus quien ha promulgado para mí esta prohibición, ni tampoco Niké, compañera de los dioses subterráneos, la que ha promulgado semejantes leyes a los hombres; y he creído que tus decretos, como mortal que eres, puedan tener primacía sobre las leyes no escritas, inmutables de los dioses. No son de hoy ni ayer esas leyes; existen desde siempre y nadie sabe a qué tiempos se remontan (...) Por tanto, la suerte que me espera y tú me reservas no me causa ninguna pena. En cambio, hubiera sido inmenso mi pesar si hubiese tolerado que el cuerpo del hijo de mi madre, después de su muerte, quedase sin sepultura (...) (Sófocles, 2001, p. 12)

De esta forma se desafía la fuerza de cualquier autoridad política y ley escrita siempre que esta contradiga aquellas reglas inmutables, las reglas que existen

desde siempre y están impregnadas en la conciencia del hombre. A esta ley no escrita se le denominaría ley natural, por tratarla de asimilar con las leyes naturales descubiertas por los primeros filósofos. Mientras que a la ley escrita se le denominaría ley positiva.

Los sofistas que a través de diversas doctrinas procuraron desarrollar una respuesta ante tal paradoja, aceptaban mayoritariamente la superioridad de la ley natural sobre la ley positiva y crearon tres corrientes que justificaban la supremacía de una sobre la otra: i) indicaba que el derecho natural era de providencia divina y como tal superior a cualquier ley humana, por ello prevalecía la ley natural; ii) Indicaba que el derecho natural era un instinto que el humano desarrolla, tal como el instinto de los animales, por lo que era inevitable y debía primar por sobre cualquier disposición positiva; iii) Indicaba que ley es natural porque es dictada por la razón y al resultar más justa, porque el ser humano es un ser racional, debe prevalecer la razón por sobre la sola voluntad política (o popular).

Como respuesta a este relativismo científico, político, jurídico y moral, surge como oposición a esta despreocupación, Sócrates, quien además de darle un sentido humanista a la filosofía; sería quién enfrentaría a los sofistas para evidenciar sus falacias y determinar la verdad sobre todo en el campo de la moral. Si bien no se tienen conocimientos directos de él respecto a alguna doctrina del derecho o teoría del estado, él sería el precursor de la creencia que la virtud es conocimiento que se aprende y se enseña. Por lo que es posible analizar la ética de manera científica (como verdad objetiva) y aplicarlos a casos específicos. (Sabine, 2009, p. 52)

Este absolutismo de la verdad y la virtud lo condenaría a ser perseguido por aquellos a los que había derrotado en encuentros intelectuales. Fue acusado de

corromper las mentes jóvenes y tras su juicio se le impuso la pena de muerte. Sin embargo, a pesar de tener la posibilidad de huir de su sentencia, el voluntariamente acepta su muerte, porque "... violar la ley es en sí una injusticia, y cometer injusticia, incluso contra lo que es injusto, es siempre malo. Preferible es, en efecto, padecer injusticia, que cometerla..." (Fassó, 1982, p. 44). Más allá del carácter ético de estas declaraciones, lo cierto es que también brinda un fundamento jurídico para el cumplimiento de las leyes, toda vez, que el respeto y cumplimiento a la ley política también es una exigencia ética y como tal es también parte de la ley natural someterse a la ley positiva.

Platón, el discípulo más sobresaliente de Sócrates, siempre mostró su repudio ante tal injusticia. Revelándose ante lo injusto que puede resultar la decisión del tribunal (la voluntad popular) y el sistema al que estaba inmerso; decidió teorizar un modelo de Estado ideal, obra llamada La República. Platón concebía que este Estado ideal debía existir para educar a los humanos y fiel a la tradición de su maestro, equipara conocimiento con virtud estableciendo que la perfección ética del ser humano es el fin de este Estado ideal.

En La República de Platón, el poder era ostentado por quienes cuentan con la sabiduría suficiente para ejercer dicho poder. Por ello en su obra se habla de un filósofo-rey, incorruptible y perfecto, inspirado probablemente en la figura de su maestro. Por tanto, al ser este como un mesías profético, no necesita leyes que limiten su actuar, puesto que siempre obraría hacia el bien. Las leyes no harían otra cosa más que limitarlo. Además, en este Estado ideal las leyes son innecesarias puesto que los ciudadanos espontáneamente practicarían la virtud inculcada. Aunque pueda sonar como algo infantil, el rigor intelectual puesto en esta obra, es

coherente con la concepción de un Estado abstracto e ideal que identificara la política con la ética. (Fassó, 1982, p. 53)

Claramente, esta teoría inicial de Platón es una respuesta a aquel fallo injusto que padeció su maestro, degradando la ley política a algo inexistente en un Estado ideal. Sin embargo, la experiencia y su amargo fracaso en Siracusa, le enseñaría que no es humanamente posible replicar esta República. Por eso en la última etapa de su vida, redacta una nueva obra: Las leyes; en la que reivindicaría a la ley como parte fundamental de un Estado para mantener el orden y alcanzar sus fines. En esta obra Platón reconoce que: "... El derecho es un medio empíricamente útil que sirve para hacer menos intolerables los Estados humanamente posibles..." (Fassó, 1982, p. 55)

Advertida la imposibilidad de una figura mesiánica que pudiera fungir como filósofo-rey sobre alguna ciudad; Platón, como remedio práctico, observa el potencial de la ley para contener preceptos éticos y mediante los cuales puede educarse a las personas en virtud. Entonces, en su última obra Las Leyes, Platón retomaría las concepciones naturalistas de la época para afirmar que la esencia de la ley es aquella que reconoce aquel orden racional que también puede observarse en el mundo y la naturaleza solo que aplicado a las relaciones humanas. La correspondencia con la razón (y la virtud) es lo que hace a una ley verdadera y no la voluntad política, la que, sesgada por pasiones, puede tomar decisiones injustas.

Tal como se observa, tanto Sócrates como Platón realizaban una perfecta identificación entre la virtud como fuente de conocimiento y la ética con la justicia. Significa que la justicia es tal, por corresponderse con la virtud en un correcto actuar (o tomar una correcta decisión ante conflictos morales). En ese sentido, incluso el sometimiento a las leyes resultaba justo en la medida que las leyes fuesen

verdaderas al corresponderse con la ética o razón o con el derecho natural (que a su perspectiva era lo mismo). Esta unificación y otras concepciones respecto del estado ideal y la política fueron divididas (y refutadas) por el discípulo más brillante de Platón, Aristóteles.

Aristóteles en su obra la política refinó aquellos conceptos que Platón no pudo terminar en Las leyes. Dotando su estudio de experiencias de distintos pueblos, consigue desarrollar el arte de la política dejando de lado el estudio de un Estado ideal. Incluso, era más pragmático al señalar que tal vez era imposible que un Estado ideal pudiese desarrollarse en la tierra. Concluyendo que, si bien no podría materializarse un Estado ideal, sí era posible acercarse a dicho estado. De esta premisa se logra inferir que para Aristóteles el fin de un Estado ya no es la perfección del ser humano, sino que este existe para garantizar las libertades y una vida pacífica (o justa), así se describe sobre su trabajo:

... Aristóteles se sitúa plenamente en la línea dominante en el pensamiento político griego, o por lo menos ateniense, que no es, como normalmente se dice, aquella que tiene como ideal el Estado ético, ..., sino aquella que es consciente de la necesidad, para la tutela de la libertad de los ciudadanos, del dominio de las leyes por encima del poder de los hombres... (Fassó, 1982, p. 67)

Entonces si bien Aristóteles no abandonó del todo la concepción de un Estado ideal, temía que el excesivo abstraccionismo de su maestro pudiera contener falacias que hicieran inaplicable todo aquel conocimiento sobre la política. También advirtió del error que su maestro cometió en su juventud disponiendo que un filósofo rey era quien debía ejercer el poder, por el contrario, este señaló que solamente las leyes podían ser soberanas puesto que ninguna persona puede ser

tan imparcial como lo son leyes que carecen de pasiones o imperfecciones humanas, definiendo a las leyes como la razón libre de las pasiones.

Para Aristóteles las leyes están muy relacionadas con el éxito de los Estados, consiguiéndose el éxito de estos cuando: i) El gobierno atienda intereses colectivos de la sociedad; ii) Existe un régimen jurídico en el que las leyes sean soberanas; y iii) La población obedezca voluntariamente a la autoridad como a las leyes. Se concluye de esta forma que es más importante el consenso para el éxito del Estado que contar con una virtud universal. Porque un Estado es una combinación de diferentes hombres y a su vez, cada hombre es portador de su propia virtud, entonces, solo puede ser exitoso el Estado si tanto el fin del mismo, coinciden con sus leyes y las personas voluntariamente la aceptan o están mayoritariamente preparadas para practicarlas.

Para Aristóteles las formas de gobierno no tenían un valor moral autónomo, porque la ley contenía la virtud de los hombres que la promulgaron, por lo tanto, independiente a la moral, identificó tres formas de gobierno las cuales eran la monarquía (gobierno de uno), aristocracia (gobierno de pocos) y democracia (el gobierno de muchos). Para Aristóteles cualquiera de estas formas de gobierno en su estado puro, podían funcionar ya que sin importar cuantos ostentaran el poder el único soberano era la Ley y toda autoridad también debía estar sometido a ella, esto es lo que hasta el día de hoy se conoce como Estado de derecho, en el que la ley es soberana y ninguna persona está por encima de ella.

Si se cumplían los requisitos mencionados y se mantenía el Estado de derecho, estas formas de gobierno podrían tener éxito como Estados. Sin embargo, en la realidad Aristóteles había observado y estudiados estas mismas formas de gobierno en momentos de esplendor y en momentos decadentes; cada una de

estas formas de gobierno se corrompería en su forma impura al violar el estado de derecho, al primar el gobernante sobre la ley o si se obligaba a los ciudadanos a cumplir la ley solo por la fuerza sin procurar su cumplimiento voluntario. Así la monarquía se degenera en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en el gobierno de la demagogia (populismos).

Directamente a la teoría del derecho, Aristóteles no desarrollo una confrontación del derecho escrito en contra del derecho no escrito; tal consideración no era de su interés, pues a diferencia de su maestro que veía esta compleja paradoja como un asunto de ética y virtud, para Aristóteles la justicia no tenía una dimensión tan individual (o moral), la justicia solo podía ser de carácter social, siendo justicia distributiva la del Estado respecto a los individuos y conmutativa la justicia llevada a cabo entre los mismos ciudadanos. No obstante, sea cual sea la casuística lo único justo, sería lo justo por ley, puesto que esta es la soberana en el Estado. Esto no significa que no haya contemplado el problema de su aplicación jurídica, al respecto se ha mencionado que:

La justicia legal es por esto insuficiente, y tiene necesidad de un correctivo, no por el hecho de que una determinada ley pueda ser perjudicial, sino en virtud de la naturaleza intrínseca de cualquier ley... Cuando la ley es expresada de modo general – escribe Aristóteles – pero acaece un hecho en concreto que no entra en esta generalidad, es entonces justo corregir la laguna, y hablar como el legislador mismo lo haría si estuviese presente... (Fassó, 1982, pp. 63-64)

Pese a todas estas consideraciones, estos modelos políticos que Aristóteles observó para sus estudios solo contemplaban las formas de Ciudades-Estados, en la que cada Ciudad-Estado determinaría su constitución, sus leyes; las que

contendrían sus propias virtudes. Él no pudo contemplar un Estado (o imperio) que comprendiera a todo el mundo. Por otra parte, el discípulo de Aristóteles, Alejandro Magno, logró consolidar un imperio conquistando diversas ciudades en el Oriente, Grecia, Macedonia y continuó expandiéndose porque tenía como finalidad consolidar una comunidad universal.

Las grandes conquistas y el imperio que fundó Alejandro Magno tuvieron su éxito en el arte de la política aprendida de su maestro; pues respetó con cierta medida la virtud que cada Ciudad-Estado contenía, no obstante, terminaba sometiendo a una sola ley común a todas las ciudades que era la ley del imperio (o del reino). Se mantuvo un sistema mixto en el que se conservaban las leyes regionales de las distintas ciudades, siempre y cuando estas no contradijeran a las leyes del reino.

Con el paso del tiempo en este nuevo reino, las enseñanzas de Aristóteles fueron instrumento de enseñanza en los distintos pueblos llegando a tener un carácter religioso y la figura del emperador se convirtió en el símbolo de la unidad en el reino, siendo lo que permitía mantener unidos a todos los pueblos pese a sus diferentes costumbres. En este contexto en el que se promovía que todos eran parte de la misma comunidad universal adoptando las leyes del reino y olvidando de a pocos las propias leyes locales, se concibió al hombre como individuo y no como parte de una ciudad. En otras palabras, el hombre era parte una ciudad universal al que todos pertenecían sin importar si se era egipcio, persa, griego o macedonio, todos eran parte de la misma comunidad.

No obstante, con influencia de la filosofía estoica se realizó una división en esta comunidad universal, pues solo pertenecían a esta aquellos que pudieran ver más allá de las diferencias étnicas y obedecieran fuertemente a su razón y no a las

pasiones. Dado que la soberana en un Estado era la ley, en este Estado universal sería la ley de la razón (el derecho natural) aquella que gobierna a todos los hombres, considerándose como bárbaros a aquellos que no obedezcan a su razón.

Lo curioso de esta última etapa griega que pretendía ser una evolución a la filosofía precedente, se terminó por degenerar en un gran retroceso. Si bien el estoicismo supera a las corrientes filosóficas precedentes al contemplar una comunidad universal y reivindicar al ser humano como individuo; en el contexto del imperio las ideas políticas y jurídicas se volvieron a mezclar con la religión y el mito, abandonando aquella característica que hizo de Grecia el mejor ejemplo de división entre ciencia y fantasía.

En las diversas facetas que atraviesa el pensamiento griego sobre la política, el derecho y la sociedad puede fácilmente observarse un resumen de la historia del mundo hasta la actualidad como una constante espiral de modelos ideales que son impuestos unos sobre otros, que no son nunca estáticos, sino que en procura de una mejora, terminan cambiando un esquema por otro que ya ha sido superado, pero que por el mismo paso del tiempo, también han sido olvidadas las razones que motivaron su prevalencia inicial; implicando un retroceso en la teoría jurídica y política. Tal como ocurriría en Roma imperial o en la edad media, cada etapa daría un importante aporte a la cultura o al Derecho, no obstante, sigue implícita la misma filosofía que en Grecia, solo que ya no tan estudiada o comprendida.

Tras la caída del imperio de Alejandro Magno, surgiría el imperio romano. En esta sociedad a diferencia de la griega el ser ciudadano si era considerado un derecho (o *ius*), pues habrían heredado la visión de una comunidad universal en la que el derecho natural era soberana sobre todos los hombres. La ciencia jurídica es producto de los romanos, fueron estos los que aplicaron estrictamente el

concepto de Estado de Derecho y crearon un complejo esquema de leyes para poder determinar lo que era o no justo en su sociedad. El esquema desarrollado por los romanos para regular la justicia conmutativa (Derecho privado) fue tan prodigioso que influye hasta día de hoy en cómo se regulan nuestras sociedades; así pues:

Ella tiene desde luego utilidad histórica. Nuestro Derecho actual tiene, sobre todo, por orígenes: las costumbres y el Derecho Romano. Títulos enteros de nuestro Código Civil, especialmente la teoría de las obligaciones, han sido sacados de esta última fuente. Para comprender bien sus disposiciones, es, por consiguiente, esencial conocer las leyes antiguas de donde ellas nacen; éste es el medio más seguro de apoderarse de su verdadero espíritu y de apreciar su valor (Ferrández, 2007, p. 17)

El derecho era utilizado en Roma por su practicidad para regular la conducta humana pero no tenía ninguna filosofía implícita por lo que terminaron adoptando diversas doctrinas filosóficas griegas, para poder dar sustento a su propio sistema jurídico. Terminaron generando un sistema filosófico ecléctico, en el que utilizarían las diversas filosofías griegas que mejor se acomodaron al fin útil que tuviese la ley (o norma) a la que traten de dar sustento. Por tanto, no desarrollaron una propia filosofía, sino que adoptaron (o copiaron) aquellas que mejor se les acomodaban, correspondiéndose este actuar con el carácter pragmático de la sociedad romana.

Es probablemente Cicerón el Jurisconsulto romano más grande, porque llegó a comprender el espíritu de la doctrina estoica y trató de dotar de sustento filosófico al sistema jurídico romano. El también concebía la existencia de una ley única que rige a todas las personas que es natural y verdadera, pero lo es por cuanto es dictada por la razón. Comprendía bien la identificación de la filosofía

estoica en el que la naturaleza, la razón y dios coinciden en un mismo ente. Así como, los conceptos jurídico y políticos se mezclaron con la religión en la última etapa griega, Cicerón también concebía su mezcla en la medida que todas son percibidas mediante la razón.

Entendió el concepto del Estado de derecho, afirmando que es la voluntad de los individuos interesados en convivir juntos y de convivir bajo la soberanía del mismo derecho lo que configura un Estado exitoso; este sometimiento voluntario al derecho (o a la ley) es lo que necesariamente hace de un Estado una sociedad jurídicamente organizada. Pero a diferencia de Aristóteles, universaliza el concepto de este Estado de derecho puesto que al heredar la filosofía estoica concluye:

... todos los hombres están sometidos a una ley y son por ello conciudadanos, tienen que ser de algún modo iguales. Para Cicerón la igualdad es una exigencia moral más que un hecho.... Lo que se afirma es que debe darse a todo hombre una cierta medida de dignidad humana y de respeto, puesto que está dentro y no fuera de la gran fraternidad humana... (Sabine, 2009, p. 146)

El estudiar a profundidad la filosofía griega y contrastarla con su sociedad (romana) fue lo que le permitió llegar a estas conclusiones; no obstante, otros jurisconsultos romanos terminaron por separar aún más la brecha entre la filosofía y la ciencia jurídica. Por ejemplo, Ulpiano desarrolla u observa al derecho natural como una consecuencia de la naturaleza, tal como se hizo en los primeros pensamientos griegos, en el que se asemejaba el estudio de la naturaleza con el estudio de la política y el derecho.

A diferencia de la rama estoica que identificaban al mundo, con dios y con la razón (que inspiró a Cicerón), Ulpiano lleva al extremo esta identificación concluyendo (erróneamente) que el derecho natural es justo por necesidad tal como si se tratase de una ley física, no siendo la razón la fuente del derecho natural sino el instinto humano. Por todo esto dice de Ulpiano:

... llama *ius naturale* al instinto, que es precisamente común a todos los animales, perdiendo de vista el aspecto esencial del *ius*, a saber, el ser norma, proposición que enuncia lo que debe hacerse, no lo que por necesidad física, independientemente de la voluntad humana sucede...  
(Fassó, 1982, p. 106)

Por esta razón termina siendo discutida la frase atribuida a Ulpiano: “el deseo o lo querido por el soberano tiene valor de ley”. Esta frase sería llevada al extremo en las monarquías absolutistas, sin embargo, en esta época (Roma) esta frase no tenía un valor filosófico sino estrictamente jurídico, describiendo la transferencia de competencias del pueblo al rey y por tanto de este a promulgar leyes. Pero, esta interpretación es consecuencia de la simplificación filosófica que sufrió en esta época el sustento de la ley.

Este laxo sustento filosófico no fue un verdadero problema durante la Roma monárquica o república, sin embargo, en su última etapa imperial si fue decisivo para entender porque dicho imperio comenzó una etapa decadente y terminó en la división y caída del imperio. La voluntad del pueblo a seguir la ley de su virtud, condición a la que podríamos denominar identificación moral con la ley, entró en una crisis. La ciudadanía romana comenzó a tener aspiraciones más trascendentales que terrenales, buscaban vestigios de divinidad, una salvación o

algo que llenara sus almas, por lo que comenzaron a importar diversos ritos y religiones del oriente para compensar ese vacío espiritual del que sufrían.

Si bien Roma contaba con su propia mitología y sus deidades estaban íntimamente ligadas con el poder, estas no contenían una verdadera filosofía que permitiera la unidad de los diversos pueblos que eran anexados durante la expansión del imperio. Así el cristianismo comenzó a surgir fuertemente en el imperio, con su mensaje de la salvación y sus mandamientos sobre amor al prójimo, llenaba este vacío espiritual que estaba sufriendo la ciudadanía romana, tomando esta religión en particular, gran influencia en la población y eventualmente, tras la caída del imperio romano, esa misma influencia se mantendría en casi todo el mundo occidental.

Esta doctrina religiosa que comenzó a popularizarse en Roma, empezó a crear una dicotomía en su población, puesto que por un lado debían obedecer a las órdenes del derecho romano, no obstante, desobedecían cuando se trataba de obedecer a la ley de dios. Distinto a lo que podría creerse, los cristianos no eran rebeldes de la ley romana, de acuerdo a las enseñanzas de su maestro se limitaban a “dar al César lo que es del César y a dios lo que es de dios” pero respetaban la autoridad política. Con el paso del tiempo se acentuaron las diferencias morales entre los cristianos y los romanos que llegado el momento estas diferencias traspasaron lo moral y comenzó a tener un carácter político.

San Ambrosio al tratar estas diferencias, indica que el derecho de la iglesia es espiritual y en nada se contrapone con el derecho romano, reconociendo la autoridad del monarca. Sin embargo, señala que, así como los palacios pertenecen a la autoridad, las iglesias y templos pertenecen a dios, negándole autoridad sobre estos. Llegando a afirmar que, en materia moral, incluso el emperador está

sometido a la iglesia. San Ambrosio era firme al señalar a sus seguidores que el derecho de la iglesia se debía mantener con la fe y ofrendas espirituales, no con la rebeldía o resistencia a la autoridad secular.

San Agustín desarrolló aún más esta idea y generó la división entre el Estado e Iglesia, en su obra la ciudad de dios, explica la constante lucha entre el reino terreno y el reino de cristo. De esta forma San Agustín justifica la caída de Roma por ser un reino terrenal y por ser tal, es mudable e inestable, por lo tanto, le corresponde desaparecer. En contraste la ciudad de dios es inmutable y perfecta y a través de la fe y la revelación divina tras la muerte el alma podría alcanzar la paz y residencia en dicha ciudad espiritual, a la que todos los hombres estaban llamados.

La doctrina cristiana fácilmente se pudo alienar con las aspiraciones romanas de la época, toda vez que tiene cierta similitud con la filosofía ecléctica que estos habían desarrollado. El derecho romano tenía una inspiración estoica panteísta que identifica la divinidad con la naturaleza y la razón, no obstante, debido a que no eran muy estrictos en esta asimilación, resultó fácil para la doctrina cristiana reemplazar al dios panteísta con el dios personal hebreo. A su vez, el sustento filosófico del derecho natural, como algo implícito en el hombre, fue asimilado por la doctrina cristiana concluyendo que este derecho natural no es incompatible con la revelación divina y es en consecuencia, ley de dios también.

San Agustín advirtió que estas similitudes con la filosofía ecléctica romana y con la filosofía estoica del último periodo de Grecia, enfrentaba a la razón contra la fe. Si se asumía que la ley natural podía descubrirse mediante la razón y esta era idéntica a la ley divina, se concluiría que la religión no es necesaria para la salvación del alma. En defensa de la iglesia y sus creencias, en su obra, San Agustín

posiciona a la fe como la auténtica fuente de la de la ley de la conducta humana, afirmando que esta solo debe obedecer a la revelación divina. Si bien esto lo enuncia en un sentido espiritual y para reafirmar sus obligaciones morales religiosas por sobre las cívicas o seculares; en la edad media esto sería mal interpretado y trasladado (indebidamente) al ámbito político.

### 1.1.1.3 Edad media

Tras la caída de roma, la religión cristiana fue aquella que pudo adaptarse mejor en occidente y mantenerse de manera paralela a los reinos que se desarrollarían los pueblos bárbaros tras conquistar Roma. Así, la religión cristiana adquirió gran poder y gran relevancia como guardia de la ley de dios y la salvación anunciada; llegando incluso a unificarse en una Iglesia. Esto significó que existirían dos autoridades: por un lado, la autoridad secular que protegería el orden social y la autoridad eclesiástica que protegería el orden moral, ambos igual de importantes en la época.

La edad media y la caída de roma en occidente, implicó nuevamente un reinicio en la teoría del Estado y la del derecho, porque el avance conseguido en Roma fue en parte olvidado o recompuesto deficientemente, tal como los romanos lo hicieron respecto de la doctrina filosófica griega. Tal vez el único aporte dado por los pueblos germánicos consiste en identificar al derecho como algo propio de la tribu, es decir, aquel símbolo de unidad del Estado que en el imperio era la figura del emperador; que para el cristianismo debía ser la religión, para estos pueblos resultó ser el derecho, entonces no solo era una norma que seguir también era parte de su identidad las costumbres del pueblo.

La evolución natural de estas tribus semi-nómadas en pueblos sedentarios y enfocados en la agricultura produjo como forma de organización social el feudalismo, un pacto en el que aquel poseedor de tierras nombraba vasallos quienes a cambio de sus servicios (generalmente cultivando tierras) obtiene protección de un señor feudal.

Estos feudos encontraron una identificación aún más rápido con el derecho natural, pues obedecían a la costumbre y como tal no buscaban nuevas costumbres, sino que trataban de descubrir el auténtico sentido de las costumbres que heredaron. Así cuando aparecen profesionales del derecho en estos feudos (o en los pueblos aún semi-nómadas) terminaron por recuperar los estudios de la antigua roma y la filosofía estoica en el que convergen todos los elementos (divinidad, razón y naturaleza) sin embargo, no en el sentido estricto en el que estas fueron concebidas sino de una manera más simplificada, orientada a justificar las costumbres que adoptaban.

Estas formas tan primigenias de Estado, que se guiaban por la costumbre inevitablemente terminaron confundiendo incluso el derecho privado con el público, asumiendo que el poder conferido al señor feudal era parte del pacto que este tenía con sus vasallos. De igual forma los deberes y/o potestades públicas fueron concebidas como lo era el derecho privado, así alguien que ejercía un determinado cargo podía heredar a su hijo dicho puesto (como si se tratase de propiedad). Incluso cuando estos feudos evolucionaron en monarquías, la corona podía ser heredada; no obstante, en un principio esto era consensuado con los vasallos y solo si estos estaban de acuerdo se procedía con la sucesión.

Casi toda la edad media fue abarcada por este sistema feudal, los que se enfrentaban constantemente unos con otros, se decaían y se reiniciaban estos estados primigenios, es por eso que:

... Desgraciadamente, no es posible definir el feudalismo, tanto porque comprende una gran variedad de instituciones, como porque su desarrollo fue muy desigual en los diferentes tiempos y lugares. Por esta última razón no cabe apoyarse en las fechas ... No puede darse ninguna descripción general en la que encaje todos los hechos relativos al feudalismo... (Sabine, 2009, p. 181)

Es por esta razón que a la teoría del Estado poco aporta la época del medieval. Por otra parte, la teoría del derecho y la doctrina del derecho natural alcanzaría su punto culmen con los estudios realizados por la escolástica cristiana. Tal como habíamos señalado, la iglesia tomó un rumbo casi independiente al de la autoridad política y al ser caótico el orden secular; la iglesia tomó el rol de símbolo ideal que podía conseguir la unidad en algunos reinos que fueron formándose. Consiguiendo incluso que el nombramiento de los monarcas fuera efectuado por sacerdotes, dado que solo de dios provenía la autoridad para gobernar sobre otros hombres.

Esta extraña combinación de las costumbres como fuente de derecho, el derecho natural entendido como instinto o razón humana como fuente de derecho y de la revelación divina o ley de dios como fuente de derecho, fue objeto de controversia y discusión, en el que el conflicto era sobre cual primaba sobre las demás. No fue sino hasta que Santo Tomás de Aquino estableciera una clasificación y jerarquía de las leyes que este problema no tuvo una lógica solución.

Para el presente estudio se considerará a la doctrina jurídica desarrollada por Santo Tomás de Aquino, como el punto culmen del *iusnaturalismo*.

De acuerdo a la doctrina de Santo Tomás se explica que todas las cosas están gobernadas por la ley eterna, esta haría referencia a las leyes físicas que gobiernan la materia y que son de inevitable cumplimiento. Cuando la criatura racional interactúa en este mundo gobernado por las leyes eternas y descubre un modo de actuar, este sería el derecho natural; reivindicando el significado de ley natural a aquella descubierta mediante la razón, como originalmente la concebían los griegos. Entonces establece una diferencia entre lo que es y está determinado (ley eterna); con aquello que debe ser (ley natural).

Al igual que Platón, los estoicos y los romanos, Santo Tomás concluye que las normas positivas son solo una consecución explícita de la ley positiva, en ese sentido la norma positiva permite al hombre ordenarse en sus necesidades terrenales. En paralelo y conforme a las enseñanzas cristianas, Santo Tomás recalca que el hombre no tiene solo necesidades terrenales, también tiene necesidades espirituales las cuales solo pueden ser satisfechas a través de la revelación, que vendrían a ser los mandatos morales de la iglesia, a esto le llamaría ley divina.

De esta forma supera a los padres de la iglesia que enfrentaban a la fe con la razón como auténtica fuente del derecho, delimitando sus competencias. La ley natural es producto de la razón y serviría para atender las necesidades terrenales, mientras que la ley divina es producto de la fe y sirve para atender las necesidades espirituales del ser humano. Entonces no puede contradecirse la ley natural con la ley divina (o la razón con la fe) porque atienden dimensiones distintas de la persona.

Es por esta forma de pensar que, en el estudio de las leyes injustas o la corrupción de la ley, situación que se da cuando la ley positiva contradice a la ley natural, tienen cierta obligatoriedad de conciencia por ser leyes. En ese sentido, reconoce que, pese a no tener valor ético o espiritual, claramente tienen una validez jurídica. Así Santo Tomás de Aquino, logra consolidar en sus estudios teológicos, una teoría unificada del derecho natural que no ignora ni simplifica la filosofía que sirve de fundamento para la adopción de este derecho. Tomando como referencia desde los filósofos naturalistas, pasando por los griegos, romanos, cristianos y hasta su época. Al respecto, se menciona que:

La esencia de la filosofía tomista consiste en el intento de realizar una síntesis universal, un sistema omnicomprensivo, la clave del cual es la armonía y la coincidencia. Dios y la naturaleza son suficientemente grandes y opulentos para poder permitir toda la infinita diversidad que constituye la existencia finita. Todo conocimiento humano forma una sola pieza...  
(Sabine, 2009, pp. 204-205)

Posterior a la doctrina tomista, no hubo nuevos aportes que superaran a la teoría jurídica *iusnaturalista* establecida por Santo Tomás. Todos los filósofos posteriores solo confirmarían estas diferencias, sin embargo, estas ideas encontrarían un serio problema respecto a las investiduras de los reyes. Pues esta doctrina evolucionaría y se degeneraría en la conclusión que la iglesia es la única que debe nombrar y controlar a la autoridad secular (o política). En ese sentido, se estableció un control indirecto de la iglesia sobre los Estados y las monarquías, lo que tuvo reacciones adversas y esto orilló al fin del *iusnaturalismo* como fuente del derecho.

Además, se acrecentaba esta división de competencias entre la ley divina y la ley natural, como un conflicto entre la fe y la razón. Llegando incluso a afirmarse que, en conflictos de naturaleza terrenal, solo debe utilizarse la razón y no la fe, dando inicio con este pensamiento a los orígenes de lo que conoceríamos como *iuspositivismo*. El conflicto más que intelectual, se tornó en social introduciéndose de esta forma la iglesia a la política y convirtiendo a sus autoridades sacerdotales en casi lo mismo que una autoridad secular.

#### 1.1.1.4 Edad moderna

Posterior a Santo Tomás de Aquino, es probablemente Marsilio de Padua uno de los que más se pronunció en definir límites entre la ley divina y la ley natural; en ese sentido, determinó que el cristianismo, la ley divina y la revelación, son algo completamente sobrenatural y más allá de cualquier examen racional radicalizando la postura de Santo Tomás en cuanto a diferenciar una de otra. Entonces, concluye que por más reverencias que tenga la fe, esta jamás podrá tener influencia en el mundo secular, es decir, no tendría relevancia jurídica por no ser objeto de consideración racional. (Sabine, 2009, pp. 237-238)

De esto puede deducirse que a consideración de este filósofo el derecho terrenal solo debe ser juzgado en términos racionales, excluyendo a la fe de dicho análisis, negando implícitamente a la ley divina como fuente del derecho; no obstante, mantendría como fuente al derecho natural, pero este sería el comienzo de la decadencia del *iusnaturalismo* y surgimiento en el racionalismo puro que devendría en una filosofía positivista que finalmente terminaría influyendo en el mundo jurídico.

Con tantos reinos, feudos, conquistas una tras otra, la Europa continental, se había vuelto un caos. La religión como base de las investiduras reales para legitimar los gobiernos de turno, comenzaron cada vez a tener mayor influencia llegando incluso a corromperse la iglesia misma, produciéndose la división de esta en facciones o religiones separadas. No obstante, el estudio de estas doctrinas separadas y su influencia en cada feudo o reino europeo, no es relevante para la presente investigación; por tanto, nos limitaremos a señalar que el conflicto político, la búsqueda del poder por la fuerza se convirtió en la auténtica norma para dar orden social.

En un contexto como el señalado, no extraña que surgieran corrientes que abandonaran la idea de un derecho natural como un bienestar universal y se alejaran lo más posible de una concepción buena del ser humano como enseñaba el cristianismo o la templanza por la virtud que alguna vez existió en el estoicismo. La política creada por Aristóteles, en la que había conseguido una teoría para desarrollar Estados exitosos independientemente de su forma de gobierno, por ser naturalmente neutro, se degeneró hacia la corrupción de esta ciencia, en el que el egoísmo, el poder y el miedo son preferibles siempre y cuando con esto se consiguiese el éxito, es decir, una relativa paz social y subordinación del gobernante sobre los súbditos.

Era lógico que, tras tal periodo de desorden vivido en el medioevo, se adoptara un sistema de poder más unificado que pueda brindar el orden suficiente y decisiones necesarias de manera eficaz. Por ello incluso para aquellos grupos de comerciantes adinerados que estaban surgiendo en la Europa occidental, resultaba más beneficioso que el poder se concentrara en un solo monarca que en toda una

comitiva de nobles quienes resultaban poco eficientes al momento de controlar la población o administrar a la sociedad.

Así surge lo que entenderíamos como Estado moderno, lo que para muchos doctrinarios es el verdadero Estado primigenio. Un Estado absoluto sería aquel en el que se pueden suprimir los derechos feudales y estamentales adquiridos durante el medioevo. El monarca (o príncipe) puede despremiar estos estamentos porque está autorizado para ello. Toda vez que es el príncipe quien puede conceder dichos derechos también puede arrebatárselos y no está sujeto a la ley, sino que él es el dador de la ley. Se denomina absolutismo a esta forma de gobierno porque en la soberanía del príncipe se concentran todos los ideales que mantienen unido al pueblo y así comienzan a formarse las naciones. Por lo que se puede afirmar:

La palabra Estado designa con singular acierto la particularidad de esta moderna formación política, porque ofrece la conexión verbal y mental con la palabra *status*. Pues el *status* amplio de la unidad política relativiza y absorbe todas las otras relaciones estatales, en particular, estamentos e iglesia. El Estado, como *status político*, se convierte así en el *status* en sentido absolutismo. Este Estado moderno es soberano; su poder, indivisible. Cualidades como la de su clausura e impermeabilidad se deducen de la esencia de unidad política. El concepto de soberanía, sobre todo, tenía una gran función de la Historia universal: la de superar la legitimidad del *status quo* (feudal y estamental) de entonces. (Schmitt, 1996, p. 70)

Cuando en la Europa Continental este modelo de Estado absolutista, fue predominante, se aprisionó a la iglesia y el soberano o príncipe era la figura que fungía como símbolo de unidad en el reino y tenía un poder exacerbado. Nicolás

Maquiavelo fue un exponente de la doctrina absolutista. A pesar de situarse temporalmente dos siglos después de Masilio de Padua, Maquiavelo perfeccionaría sus ideas primigenias al defender la soberanía del imperio por sobre cualquier control de la iglesia, en ese sentido, esta última está supeditada al poder secular y no al revés.

Nicolás Maquiavelo, fue heredero de la ciencia política desarrollada por Aristóteles, radicalizándola, mientras Aristóteles veía en la política una neutralidad respecto de la moral, Maquiavelo desarrolla en su política una indiferencia respecto de la moral. Mientras en Grecia, la virtud y bien común eran objetivos del Estado, tras todo el recorrido histórico y filosófico sufrido por la civilización, para Maquiavelo tanto la virtud como el bien eran indiferentes para mantener el poder y consolidar un Estado exitoso, el fin es que este tuviese era existir y conservar el poder absoluto.

En su obra *El Príncipe*, demuestra sus conocimientos sobre el arte de la política y explica sin censura las estrategias que debe adoptar un regente frente a diversos escenarios. Así explica los métodos para conseguir que reinos conquistados no se sublevaran tras la muerte del conquistador y pudiese mantener el poder; también explica cómo han de gobernarse: principados conquistados que tienen sus propias leyes; principados nuevos tomados mediante las armas; los adquiridos mediante la fuerza de otro o por buena suerte; los adquiridos mediante maldades como traiciones o sobornos, principados adquiridos mediante el cariño popular de la ciudadanía, entre otros. No importaba la forma como era adquirida, para cada una existía una forma para gobernarla sin poner en riesgo el poder absoluto.

En su filosofía, Maquiavelo esconde una profunda misantropía (o desconfianza) por el ser humano, de aquí que surgirían una nueva concepción humana como el de un ser materialista, egoísta que procura en su beneficio, esto se hace explícito en su obra al responder ante la pregunta si es mejor que un soberano sea amado o temido, así expone:

... Como no es fácil hacer sentir en igual grado a los mismos hombres estos dos efectos, habiendo escoger entre uno y otro, yo me inclinaría al último con preferencia. Es preciso confesar que generalmente los hombres son ingratos, disimulados, inconstantes, tímidos e interesados .... El príncipe que hiciera caudal de tan lisonjeras palabras, y no cuidara de estar preparado para cualquier evento que pudiese sobrevenir, se hallaría muy expuesto a arruinarse; porque los amigos que se adquieren a costa de dinero, y no en virtud de las prendas del ánimo, rara vez se conservan durante los contratiempos de la fortuna; y no hay cosa más frecuente que verse uno abandonado de ellos al llegar la ocasión en que más lo necesita...”

(Machiavello, 2004, p. 86)

En Inglaterra, que tuvo un desarrollo muy independiente al de la Europa continental, pero en el que también se desarrolló un feudalismo y también las constantes guerras y conflictos eclesiásticos; surge una teoría del Estado más fatalista, que eventualmente influiría en la filosofía política moderna. Tomas Hobbes, comenzó a estudiar el poder, la soberanía y lo que verdaderamente configura un estado, tratando de explicar su origen y tomando como inspiración un extremo individualismo (y egoísmo) del ser humano.

Sí bien algunos consideran como parte del *iusnaturalismo* a Hobbes, es de mí opinión que pertenece más al positivismo, por el enfoque pseudocientífico en su

obra el leviatán, pese a no corresponder a su época, en su obra cambia radicalmente la óptica naturalista llegando incluso a desvalorar no solo la ley divina sino también la misma ley natural. Para Hobbes el derecho natural no tenía valor como medio de control humano, para él era la psicología humana, su egoísmo y su instinto de conservación, lo que de verdad determinaban su actuar.

Pese a que Hobbes terminó adoptando el derecho natural en su Teoría del Estado, esto responden en mi opinión, a su contexto temporal, en el que el *iusnaturalismo* era imperante. Es necesario aclarar que, de acuerdo a su teoría, antes de la formación de un Estado todo actuar era justo, que el más fuerte sometiera al más débil, el listo se aprovechara del ingenuo, etc. Es tras la fundación de un Estado en el que explícitamente se reconozcan derechos propios de un pacto, en el que sería a los ciudadanos se les atribuya derechos tales como la vida, la libertad o el contrato. Entonces Hobbes no creía en un derecho natural, sino en un derecho posterior al pacto social.

Para Hobbes, todos los humanos nacen iguales. Si bien unos son más fuertes o más inteligentes, esto es poco relevante al apreciar en conjunto a los humanos, pero de esta misma igualdad procedería una fuerte desconfianza porque el ser humano al desear cosas y ser las cosas finitas, eventualmente lucharía contra otros por obtener aquella cosa. El estado de naturaleza de Hobbes, es un presupuesto axiológico según el cual el ser humano, de forma espontánea, es conflictivo con otros seres humanos. Hobbes explica:

Así hallamos en la naturaleza del hombre tres causas principales de discordia. Primera, la competencia; segunda, la desconfianza; tercera, la gloria.

La primera causa impulsa a los hombres a atacarse para lograr un beneficio; la segunda, para lograr seguridad; la tercera, para ganar reputación. La primera hace uso de la violencia para convertirse en dueña de las personas, mujeres, niños y ganados de otros hombres; la segunda para defenderlos; la tercera, recurre a la fuerza por motivos insignificantes, como una palabra, una sonrisa, una opinión distinta, como cualquier otro signo de subestimación... (Hobbes, s.f., p. 72)

Mantener esta situación de conflicto (o guerra) sería insostenible para el ser humano, por ello las personas crean una entelequia ajena a todos ellos, pero dotada de poder para que pueda dar esa paz que necesitan (o que prefieren). Hobbes concebía como poder la capacidad para obtener algo, el poder era un instrumento para alcanzar fines. Hobbes pensaba que:

El mayor de los poderes humanos es el que se integra con los poderes de varios hombres unidos por el consentimiento ... tal es el poder de un Estado; o el de un gran número de personas, cuyos ejercicios dependen de las voluntades de las distintas personas particulares... (Hobbes, s.f., p. 48)

Así el bien común o el bienestar social desaparecen, la sociedad o la vida en común de acuerdo a la filosofía de Hobbes se reduce a la simple conveniencia individual. Viven en comunidad, respetando la ley porque así garantizan su propia seguridad y porque les resulta más ventajoso estar rodeado de otros para el intercambio de bienes y servicios. De esta forma, cuando a un ser humano no le resulte ventajosa dicha asociación terminaría quebrando dicho pacto primigenio. Así la sociedad solo es un ente artificial, resultado de la suma de intereses individuales, no por un bien colectivo o símbolo que los una, como se creyó durante el medioevo.

El leviatán, la figura mítica de la biblia, sería el nombre con el que Hobbes denominaría al Estado moderno. Este señala respecto del leviatán que era un artificio útil, pero que a fin de cuentas solo servía para garantizar la seguridad individual de aquellos que pertenecían al Estado. Al concebir al ser humano egoísta y la virtud como una fantasía, el único sustento que le queda al derecho en este sistema teórico, sería la fuerza que tiene el Estado para someter (y controlar) a sus habitantes.

Por esta razón es que afirmo que el pensamiento de Hobbes es la raíz de los que sería el positivismo jurídico, porque con él se abandonan las pretensiones morales como fuente directa del derecho aplicable, el sustento de la obligatoriedad de la ley recae en la fuerza coactiva que el leviatán puede ejercer contra sus integrantes y esta característica de poder disponer incluso de sus miembros, es lo que Hobbes entendería como soberanía, la cual a su entender solo podía ser absoluta, de otra forma, devendría en anarquía.

Cuando el leviatán impone su voluntad sobre sus integrantes, es decir, cuando el Estado impone una ley sobre sus ciudadanos, esta es la única fuente de derecho que existe, no hay otra, puesto que, en el pacto primigenio, el monopolio de la fuerza le fue concedido. Esta teoría es tal vez la muestra máxima de indiferencia moral en el estudio de componentes sociales, en el entendido que el Estado es descrito como una máquina de paz social un aparato de orden. Esta abstracción permitía concebir a cualquier gobierno que concentrase el poder absoluto como un Estado; así se explica que:

...todos los gobiernos que mantienen el orden resultan ser lo mismo. La aspiración a una mayor justicia y equidad le parecía una mera confusión intelectual. El odio y la tiranía, mero aborrecimiento sentido hacia un

determinado ejercicio de poder y el entusiasmo por la libertad, lucubraciones sentimentales soplen hipocresía ... El derecho, en el verdadero sentido de la palabra, es “el mandato de aquella persona ... cuyo precepto contiene en sí la razón de obediencia”... (Sabine, 2009, pp. 364-365)

Es curioso que la obra de Hobbes se desarrollara durante las guerras por la corona. No obstante, surgió en Inglaterra un fuerte conflicto no solo entre la realeza, sino también contra el pueblo. Un parlamento inglés estaba deseoso de ser el soberano, no obstante, de acuerdo a la teoría del leviatán, daba igual si se trataba de un solo monarca o un parlamento completo, aquel que ostentase la soberanía la ostentaría de manera absolutista, es por ello que durante el siglo XVII se dieron constantes compromisos con los ciudadanos ingleses, en el que se reconocía el poder del parlamento (o del monarca) pero estableciéndole límites expresos sobre determinadas libertades.

Durante este siglo la soberanía continuaba en disputa por la monarquía contra un parlamento, en ese sentido, surgieron corrientes que estaban de acuerdo en abolir todo tipo de monarquía y establecer una república. Sin embargo, en el año 1688 se daría la revolución sin sangre, en la que el parlamento, en su intento por abolir el catolicismo, derrocaría a Jacobo II y llamaría a Guillermo de Orange para que asumiera la monarquía, la cual ejercería el poder con el control del parlamento. De esta curiosa forma a través de la lucha y no de la teoría, se consolida primigeniamente la monarquía constitucional que conocemos de Inglaterra, por eso se afirma:

A inicios del siglo XVII el parlamento inglés tenía considerables poderes políticos en materia de aprobación de leyes y de tomar en cuenta a los ministros por sus decisiones políticas mediante la censura. Todavía habría

de recorrerse largo trecho hasta la configuración actual del sistema inglés, pero, en sustancia, del siglo XIII al siglo XVII Inglaterra construyó, en agitada historia, la concepción actual del parlamento (u órgano legislativo), con la potestad de dictar las leyes y de ejercitar el control político sobre el Poder Ejecutivo, todo ello en representación del pueblo. (Rubio, 2009, p. 23)

Producto del establecimiento de la monarquía constitucional en Inglaterra surge una filosofía que busca avalar este sistema mixto. Las ideas de Hobbes habían sido ampliamente aceptadas y los nuevos estadistas o filósofos, no pudieron contradecir su teoría del humano egoísta que se mueve por interés personal y que por intereses individuales se crea un Estado absolutista que se hace con todo el poder en un pacto social en el que las personas se someten a él y esta les provee orden y seguridad.

El trabajo de Hobbes, si bien no fue de aplicación práctica, en la teoría era impecable, pues su rigurosidad lógica y filosófica, no tenía comparación y destruyó los ideales del ser humano como persona bondadosa, estableciendo que esta es egoísta por naturaleza y desmitificó al Estado como una beneficencia orientada al bien común, en realidad la describe como una empresa de seguridad privada. En estas circunstancias, John Locke, partidario del liberalismo filosófico, trataba de conciliar la monarquía constitucional con el trabajo de Hobbes, lo cual le resultó en gran parte imposible.

A diferencia de Hobbes que solo había teorizado sobre el pacto social, Locke presenció la formación de *the bill of rights* de 1688, que es el cimiento de la constitución inglesa. Además, al ser partidario del establecimiento de la monarquía constitucional, su filosofía se orientó en justificar esta forma de gobierno y construir una teoría del estado y teoría del derecho que le fuera de aplicación práctica. Por

esto su trabajo no es recordado al día de hoy por su alta rigurosidad u originalidad, sino porque consiguió acoplar de forma armónica los ideales filosóficos, educativos y políticos de su época. Transmitiendo los principales valores mediante un mensaje que apela al sentido común (más que a la lógica formal) resultando más persuasivo que el de sus predecesores. (Sabine, 2009, p. 402)

No obstante, tratando de recuperar las aspiraciones del medievo sobre el valor del bien común, Locke transmite en su filosofía una fuerte paradoja, estableciendo que los derechos tales como la vida, la libertad y la posesión (o propiedad) son por naturaleza inherentes a todas las personas, justificando ese hecho en la naturaleza o la divinidad. No obstante, rescata de Hobbes la psicología egoísta del hombre, porque pese a que naturalmente todos los seres humanos estamos dotados de derechos, unos a otros podemos atacarnos y es por esto que acudimos al Estado para que este nos resguarde; sin embargo, nunca establece si el principio máximo es la protección de derecho fundamentales o la constitución de un poder soberano; siendo imposible concebir como absolutos ambos a la vez.

Mientras para Hobbes, las ideas de derechos tales como la libertad, la responsabilidad, entre otros, carecen de sentido si no hay un poder soberano que lo respalde, concluyendo que, estos derechos solo son válidos dentro de un Estado y no fuera de él, siendo esta la principal razón por la que considero a Hobbes como precursor del positivismo jurídico; Locke, por conglomerar los ideales de su época sin la debida rigurosidad filosófica, termina creando una paradoja en su teoría en la que si bien la naturaleza humana es egoísta al acudir al Estado en busca de su auto conservación; rescata los ideales de bien común y del *iusnaturalismo* en el que el fin del Estado es garantizar dichos derechos inherentes a la persona humana.

Sobre la distribución del poder, Locke, como aliado de la revolución, ensayó discursos sobre la legitimidad del gobierno, en el mismo tono contractualista de Hobbes, explicó la monarquía constitucional de Inglaterra como la búsqueda de una forma legítima del gobierno. Locke, argumenta que el absolutismo que describe Hobbes, se dio solo en un momento específico que fue al constituir el parlamento inglés, en ese sentido el único parlamento absolutista que sí representaba a todo el pueblo, fue el que nombró al parlamento derivado quien sí tendría un límite al legislar. Lo que es similar a lo que entendemos en la actual teoría constitucional sobre el poder constituyente y el poder constituido.

De igual forma, sobre el parlamento como dador de leyes y el control que este realiza sobre el ejecutivo, son en realidad ideas derivadas de su pensamiento original. La filosofía de Locke no pretendía establecer *per se* la división de poderes o el contrapeso político, sino reivindicar los derechos inherentes de la persona como parte esencial en la agrupación social de los hombres. Sin embargo; por su amplitud y su apelación al sentido común, las doctrinas posteriores que surgen en la Europa continental para abolir la monarquía absolutista, se inspiran fuertemente en John Locke y en el modelo constitucional inglés, que había conseguido contrarrestar los abusos de la autoridad, imponiéndole límites, para conseguir una paz social.

En la Europa Continental, durante el siglo XVIII, el pensamiento inglés caló profundamente en la filosofía de aquella época. Sobre todo, en Francia en el que los ilustrados verían con ojos de optimismo al modelo de gobierno inglés. Durante esta época resaltan dos grandes filósofos, cuyas obras hasta el día de hoy serían relevantes para entender el origen de los estados contemporáneos. Ellos Son

Montesquieu, con su obra el espíritu de las leyes; y Rousseau, con el contrato social.

El trabajo de Montesquieu, similar al de Aristóteles, estudia diversas constituciones de diversos Estados con la finalidad de poder desarrollar una teoría social sobre cómo gobernar y cómo aplicar el derecho en los territorios. Así demuestra que toda forma de gobierno es consecuencia directa o indirectamente de las circunstancias en que se encuentra, eso incluye naturaleza, clima, artes, entre otros. No obstante, gran influencia tuvo su tiempo en Inglaterra, pues sus ciudadanos gozaban de cierta libertad que, en contraste con Francia, no existía. Esto lo llevó a idealizar el modelo de gobierno inglés y teorizar la manera de adaptar sus principios a la misma Francia.

El trabajo de Montesquieu, estuvo principalmente orientado a establecer una teoría social que explique la conformación de gobiernos, su funcionamiento y el derecho. Por tanto, gran parte de su obra se dedicó a explicar cómo gobernar y administrar dichos gobiernos, estableciendo que no hay un gobierno perfecto, sino que todo gobierno debe adaptarse a sus circunstancias. Por otra parte, su trabajo estuvo fuertemente inspirado por el absolutismo francés de la época que rebajó la libertad de sus ciudadanos a una libertad inexistente, es por esto que, inspirado en la obra de Locke y otros filósofos ingleses, defendió la libertad de los ciudadanos en un Estado y planteó sátiras en contra de la monarquía francesa. (Sabine, 2009, p. 422)

Esta misma inspiración inglesa, lo llevó a desarrollar una teoría que sería central en la filosofía política desde su postulación hasta la actualidad: La teoría de la separación de poderes. De acuerdo a esta teoría el poder debe ser dividido, en la capacidad para crear leyes, un poder legislativo; la capacidad para ejecutar las

leyes, un poder ejecutivo; y la capacidad para salvaguardar la justicia en la aplicación de las leyes, un poder judicial. En su obra el espíritu de las leyes, se atribuye a la forma de gobierno denominada República y esta forma de gobierno mixta, se asemeja al ideal de platón en su etapa final, es decir, a lo plasmado en su obra las leyes.

Años posteriores, pero en la misma época, Rousseau publicó su obra El Contrato Social, en la que desarrolla una teoría del Estado distinta a las Hobbes. En la misma corriente contractualista que el leviatán, Rousseau propondría un estado de naturaleza en el que los hombres habitarían, no obstante, abandona las ideas radicalmente individualistas sobre el ser humano y contemplaría la vida en sociedad como parte de la naturaleza humana. En ese sentido, Rousseau afirma que el ser humano es bueno por naturaleza, pero es la sociedad la que lo corrompe.

Al igual que Hobbes, sería el deseo sobre las cosas y los recursos limitados, lo que generarían esta desconfianza o esta corrupción en el ser humano, pero a diferencia de este, Rousseau afirmaría que reside en la propiedad y la posibilidad de la privación el elemento corruptor del ser humano, no en su naturaleza. Afirmando que el estado de naturaleza sería una especie de comunismo primitivo e ideal, en el que los hombres viven paz sin conflicto unos con otros. Tanto la idea de un estado de naturaleza de perpetua guerra, como el de perpetua paz, son irreales, pero existen como hipótesis fundamental que da sustento a una determinada teoría del Estado.

Siguiendo el pensamiento de Rousseau, al corromperse el ser humano con la sociedad y al mismo tiempo vivir en sociedad, es inevitable para el hombre, su naturaleza bondadosa se vería afectada degenerándola en un ser egoísta y más parecido a lo que Hobbes escribió originalmente. No obstante, la formación del

Estado sería el remedio a la corrupción del hombre cuando vive en sociedad. Así el pacto social sería un contrato entre todos los hombres en su libertad natural para generar un Estado cuya voluntad sería solo la voluntad general. A diferencia de Hobbes que planteaba un soberano absoluto (y concentrado), Rousseau establece la soberanía de la voluntad general.

Esto implicó el establecimiento de mecanismos democráticos para descubrir lo que sería la voluntad general y tras descubrirla, incluso aquellas minorías que no estuviesen de acuerdo con la voluntad general, se someterían a esta decisión. El contractualismo de Rousseau se asemeja al de Hobbes en el sentido que los individuos renuncian a cierta libertad natural para constituir el Estado y adquirir de esta forma una nueva libertad, que no sería natural, sino civil. Empero, esta teoría del contrato social se diferencia en que la toma de decisiones en la esfera personal humana está destinada al bien común y no a la ventaja individual, como Hobbes propuso en el Leviatán.

Finalmente, ni Montesquieu, ni Rousseau, plantearon un ideal que fuera semejante a lo que son nuestros Estados contemporáneos; no obstante, sus ideas fueron de gran influencia para los revolucionarios que a la fuerza forjaron lo que son nuestros Estados hoy en día. Puede decirse que ellos constituyeron la piedra inicial del concepto de nación. (Rubio, 2009, p. 25) Y la revolución francesa, que marca el inicio de la era contemporánea, estaría plagada de sus ideas, junto al de otros filósofos que resaltaban un ideal de derechos inherentes al ser humano, tanto desde una corriente liberal inglesa, como de una corriente *iusnaturalista* tradicional.

#### 1.1.1.5 Edad contemporánea

Transcurrida la revolución francesa y convertir en práctica las teorías sociales de aquella época, ocurrieron dos hechos relevantes, que, a consideración personal, son los que formulan no solo el actual Estado de derecho, sino también el auge del positivismo jurídico. La primera fue la positivización de los derechos inherentes, aquellos que con el paso del tiempo y la ciencia formal procederían a llamarse derechos fundamentales y finalmente derechos humanos. La segunda fue la creación del parlamento que representaba al pueblo o nación, para que promulgara leyes que limitaran el actuar del propio estado y a su vez regulara la vida de los ciudadanos.

La relevancia de la positivización del derecho natural, recae en que hasta esa época no existía una ciencia formal que estudiara el derecho. No había un concepto unánime sobre cómo resolver, además, todas las teorías *iusnaturalistas* descansaban sobre la reivindicación del derecho no escrito si este era más justo. Al ser materializado la teoría de un pacto previo para constituir un Estado y reconocer en libertades (o derechos) civiles, las decisiones que trataban de reivindicar ese derecho natural ya no se basan en conceptos filosóficos trascendentes, por el contrario, se abandonó cada vez más el discurso de la naturaleza humana y la defensa del derecho natural; todo se limitó a las declaraciones de libertades civiles y derechos reconocidos.

Por otra parte, para regular el derecho entre privados en la Europa continental, se codificó las diversas instituciones jurídicas que los ciudadanos podían realizar, inspirados (probablemente) en las XII tablas romanas o el código de Justiniano. Aunque la labor del parlamento era promulgar estas leyes, no era su función aplicarlas al administrar justicia, generándose un conflicto con los juzgados sobre cómo aplicar la ley al administrar justicia. Aristóteles ya había previsto este

dilema señalando que era necesario el uso de la razón para resolver aquellos casos en los que la ley, por ser abstracta, no daba respuestas claras. Surgiendo dos corrientes en la Europa continental que enfrentaron este dilema de manera parcialmente opuesta.

En Francia, el parlamento era el responsable de la promulgación de leyes, en ese sentido, cualquier interpretación debía coincidir con la voluntad del parlamento que hubiese emitido dicha ley. Entonces, ante las lagunas jurídicas u otros ejercicios de interpretación jurídica, se brindó como respuesta la exégesis; esto es, el estudiar la verdadera intención del legislador para darle un sentido a la ley. Esto produjo las interpretaciones auténticas (o exegéticas), convirtiéndose en una interpretación jurídica con mayor valor que las otras para los tribunales, tecnificando el discurso del derecho generando que el abogado (experto en discursos técnicos del derecho) sea necesario como intermediario entre los ciudadanos y la ley. (Botero-Bernal, 2015, p. 91)

Por otra parte, en Alemania surgió una corriente Anti-exégeta. Esto porque mientras en Francia el poder político imponía la ley que regularían la sociedad, la mayoría de escuelas alemanas decidieron que los códigos franceses no respondían al espíritu de la sociedad alemana. Se consideró necesario estudiar las necesidades reales del pueblo alemán antes de legislar, enfocándose en los problemas actuales de la sociedad alemana, esto formó un conocimiento técnico que terminaba separando al ciudadano de la ley, necesitando de un jurista como intermediario.

Pero a diferencia de exégesis francesa, que buscaba una intención auténtica, el positivismo alemán veía en la ley un esquema lógico-formal que debe tener coherencia y establecer un orden social. Por esto el positivismo alemán

establecía que la interpretación era una actividad principalmente creativa, porque si bien existen instituciones jurídicas de carácter histórico en la ley, su aplicación práctica debe atender a la problemática actual, entonces en función de la dogmática y un estudio sociológico, debe conseguirse una interpretación que lógicamente formalmente se adecúe a los principales intereses de la sociedad y resuelvan la *litis*. (Botero-Bernal, 2015, p. 100)

Todo este debate de las escuelas francesas y alemanas durante el siglo XIX, fue resuelta por una obra que es el cimiento del derecho contemporáneo y su aporte *iusfilosófico*, trasciende la moral, la política y la filosofía, siendo la obra que estableció al derecho como una ciencia normativa e independiente de las demás. La Teoría Pura del Derecho, fue escrita por el austriaco Hans Kelsen durante inicios del siglo XX y en ella se define lo que sería el derecho como ciencia (y no un simple discurso retórico); la norma jurídica como el objeto de estudio del derecho y su enfoque estructuralista del positivismo jurídico, esto es, justificar la validez de la norma de acuerdo a cómo han sido promulgadas y su posición jerárquica respecto de otras normas.

El objetivo de la obra de Kelsen fue establecer una ciencia del derecho que permita desarrollar una dogmática independiente de otras ciencias, por ello la llamaría ciencia pura. Así podía establecer un esquema teórico que permitiera a los juristas desarrollar interpretaciones normativas de manera analítica o hermenéutica, las cuales serían más ajustadas a lo que verdaderamente es el derecho y no a lo que el derecho debería ser; separando tanto la moral, como la política, de la ciencia jurídica. Claramente esto se contraponen con el modelo alemán que pretendía a través de otras ciencias (sociología, psicología, economía, etc.) interpretar el derecho. En contraposición, Kelsen demostró que estas

interpretaciones eran ajenas e innecesarias para la ciencia del derecho, así este afirma:

El principio fundamental de su método es, pues, eliminar de la ciencia del derecho todos los elementos que le son extraños ... Con una falta total de sentido crítico la ciencia del derecho se ha ocupado de la psicología y la biología, de la moral y la teología. Puede decirse que hoy por hoy no hay dominio científico en el cual el jurista no se considere autorizado a penetrar ... El resultado no puede ser otro que la ruina de la verdadera ciencia jurídica.  
(Hans, 2009, p. 19)

Además de rebatir al enfoque sociológico alemán para el estudio del derecho también derriba las concepciones exegéticas del positivismo francés al reconocer que la norma jurídica está más allá de la voluntad que la promulgó. Al buscar la pureza en el derecho afirmará que, si bien las normas son promulgadas por una voluntad política, una vez creada se vuelve independiente a la voluntad del legislador, porque la norma jurídica no requiere de criterios externos para darse a sí misma validación. Asumir que se requiere de una interpretación auténtica, convertiría a esa interpretación de la norma en una interpretación política; pero no sería una interpretación jurídica.

Propio de la filosofía positivista y de la ciencia contemporánea, Hans Kelsen remite a una base objetiva de información que soportara el rigor científico para determinar que la información producto de la investigación jurídica, es una verdadera científicamente. Esta es la razón principal por la que se concentrara en el derecho positivo, porque es lo único que objetivamente, puede demostrarse que es derecho. Las demás interpretaciones son solo intuiciones metafísicas que, si bien pueden ser comunes o coincidentes entre algunas personas, no son

objetivamente verificables. Esto no significa que la moral hubiese perdido valor para el derecho, solo implica que en tanto no sea positiva, la norma moral (o de otra índole), no tiene valor jurídico:

A una norma creada por un acto cumplido en el espacio y en el tiempo la denominamos positiva, y se distingue de todas las otras normas que no han sido creadas de esta manera, que no han sido “puestas”, sino solamente “supuestas” por un acto puramente intelectual. El derecho y la moral son órdenes positivos en tanto y en cuanto sus normas han sido “puestas” o creadas por actos cumplidos en el espacio y en el tiempo... (Hans, 2009, p. 21)

Claramente la Teoría Pura del Derecho no descarta toda la información derivada de las tesis positivistas del siglo XIX, por ejemplo, adoptó del positivismo alemán la idea que el derecho es una entelequia lógica que debe guardar coherencia consigo misma, generando así un ordenamiento jurídico. El enfoque estructuralista de Kelsen, lo lleva a asumir que la validez de las normas jurídicas de este ordenamiento, dependen enteramente de que su creación sea válida. Porque al asumir que el único derecho válido, es el derecho positivo; te enfrentas al dilema de establecer que es derecho positivo o no. Aunque entendemos que el derecho positivo, es el derecho escrito; el rigor crítico de Kelsen lo llevó a concluir que solo es derecho positivo válido aquel creado de acuerdo a una norma superior.

En este orden de ideas, sería el mismo ordenamiento jurídico el que daría sentido a la aplicación del derecho, toda norma reposa en otra de mayor jerarquía para darse a sí misma validez, de otra forma, una norma jurídica que no repose en una norma superior carecería de valor jurídico. No obstante, una regresión infinita en validez jerárquica no es posible, es por ellos que Kelsen afirma la existencia de

una norma fundamental que es la que da valor a todas las demás normas. (una *norma normarum*)

Referir las diversas normas de un sistema jurídico a una norma fundamental significa mostrar que han sido creadas conforme a esta norma. Tomemos el ejemplo de la coacción ejercida por un individuo sobre otro cuando lo priva de su libertad encarcelándolo. ¿Por qué esta coacción es un acto jurídico que pertenece a un orden jurídico determinado? Porque esta prescrita por una norma individual establecida por un tribunal. Esta norma es válida porque ha sido creada conforme al código penal. A su vez, la validez del código penal resulta de la Constitución del Estado, que establece el procedimiento para la formación de las leyes y señala el órgano competente. (Hans, 2009, pp. 112-113)

Finalmente, la Teoría Pura del Derecho reivindica al derecho como una labor técnica y por tanto la labor judicial es equiparada con una especializada, porque la norma jurídica abstracta y general, se volverá concreta y particular cuando sea aplicada. Si bien la ciencia del derecho se limita a estudiar la norma en su forma general, su aplicación requiere particularizarla. Siendo el juez el llamado a administrar justicia en función de la norma jurídica, por tanto, existe una identidad entre aplicar derecho y crear derecho, puesto que el juez crea normas particulares con la misma fuerza coercitiva que la norma general, a través de la sentencia. Lo que permite que el poder judicial sea un verdadero contrapeso a los otros poderes del Estado, según el esquema planteado por Montesquieu, es su fuerte neutralidad política, por ello se afirma:

... la TPD tiene una clara postura política crítica, puesto que al separar el derecho de la voluntad permite poner en evidencia los fundamentos míticos

de los Estados que se han valido impunemente del sistema jurídico para implantar la dominación sobre los administrados; de esta manera, gracias a la TPD se desvelan estos juegos perversos en contra de una democracia participativa. (Botero-Bernal, 2015, p. 118)

Muchas veces Kelsen ha sido malinterpretado y se le relaciona con una interpretación muy amoral, puesto que su teoría pura del derecho, explica incluso los regímenes más tiránicos o las políticas más inhumanas (como las de mediados de siglo XX). No obstante, esto es falso, porque su teoría resulta ajena a cualquier ideología política. Si interpretamos correctamente a Kelsen y las actuales corrientes humanistas, nos daremos cuenta que positivizados los derechos civiles, atentar contra estos, viola la jerarquía normativa. A mi perspectiva, Kelsen es precursor del constitucionalismo actual, porque es drástico al señalar que la norma contraria a la norma fundamental, carece de validez jurídica.

El reconocimiento de derechos civiles, como derechos inherentes a las personas, comenzó desde siglo XIX, pero no fue sino hasta mediados del siglo XX que el positivismo jurídico en la teoría pura del derecho, cambio el paradigma del Estado de derecho al Estado constitucional de derecho, desplazando a la ley como máxima fuente validez jurídica y posicionando a la constitución política del Estado como *lex legis* y *norma normarum*. Si bien no fue algo inmediato, con el paso del tiempo se desarrolla una teoría de los derechos fundamentales (reconocidos en la constitución) para la protección de los ciudadanos frente a los abusos que puede cometer el poder estatal.

En un principio los derechos políticos y civiles, tales como a la vida, libertad, igualdad entre otros; pretendían ser un límite al estado. Podemos entender el reconocimiento de estos derechos como una obligación de no hacer para las

entidades estatales, es decir, la protección de estos derechos implicaba que el estado se abstuviera de actuar en contra de la vida o libertad de los ciudadanos. Sin embargo, esto es durante el siglo XIX, en el siglo XX surgen los llamados derechos sociales-económicos, los que con una filosofía (e ideología) bastante social imputa al Estado obligaciones de hacer a favor de los ciudadanos. Por ejemplo: la constitución de Querétaro y la constitución de Weimar.

Con esta ligera evolución, los derechos reconocidos en las constituciones de los Estados dejaron de ser unas meras garantías a favor de los ciudadanos, que les permitiera mantener su libertad. Ahora las constituciones tendrían principios y valores sociales que el Estado está obligado a proveer y proteger. A partir de este cambio de paradigma los tribunales que analizaban la norma fundamental desarrollaron una jurisprudencia sobre el contenido de estos derechos. Así se ha venido alimentando teorías constituciones que refuerzan los Estados contemporáneos como Estados constitucionales de derecho. (Landa, 2002, p. 57)

Recordando que la democracia, como resultado de la voluntad popular, fue una idea originalmente de Rousseau, en la que la voluntad popular se manifestaría a través del sufragio de los individuos, ahora la democracia tendría una nueva perspectiva en la que está incluida una teoría de derechos fundamentales que limitarían esta misma voluntad popular. Así la actual doctrina constitucional dispone:

... los derechos fundamentales son condición misma de la democracia, que, como sistema político, no puede existir sin el reconocimiento y el ejercicio de los derechos fundamentales. Sencillamente: no hay democracia sin derechos fundamentales ... Así la formación democrática de la voluntad del Estado es impensable sin el ejercicio de los derechos a una comunicación

libre del pensamiento, los cuales, de otro lado, se encuentran muy ligados con otras formas de libertad que son concomitantes con ellos, y sin lo que aquellos no pueden ser comprendidos ni, de hecho, puestos en práctica. (Solozabal, 1991, p. 88)

De esta forma se retoma la teleología estatal aristotélica que predicaba que el fin del estado es hacer más tolerable la vida entre los hombres, que, sin ser perfecto, aspira a un ideal. No obstante, se llega a esta conclusión desde un enfoque tanto individualista como social, porque la historia hizo madurar la idea de democracia del gobierno de muchos, a un mecanismo para determinar la voluntad popular. E incluso esta voluntad popular está limitada a respetar los derechos fundamentales de los individuos. Actualmente el Estado Constitucional de Derecho rescata lo mejor de la historia sobre cómo articular jurídicamente una sociedad para hacer más tolerable la vida en común.

Sin embargo, no todo es homogéneo en el mundo. A finales del siglo XX e inicio del siglo XXI la globalización se tornó inevitable y con organizaciones internacionales con tanto poder como La Organización de las Naciones Unidas (en adelante, ONU) uno puede preguntarse ¿Cómo se consigue que, frente a tanta diversidad, se haya logrado establecer en gran parte de los Estados miembros de la ONU un Estado Constitucional de Derecho? Tomando en cuenta que la diversidad (y nuestras diferencias) son la principal razón por la que Aristóteles y Montesquieu establecieron un estudio de diferentes modelos de Estado que pudiesen funcionar de acuerdo a sus contextos ¿Cómo hemos conseguido que todos crean en los derechos fundamentales? ¿Por qué la gran mayoría de países ha aceptado a la democracia como parte de sus sistema estatal y ordenamiento jurídico?

Desde una explicación histórica y un tanto materialista, podríamos explicar esta convención en las guerras mundiales, la economía mundial y la necesidad que tienen los Estados más pequeños de adecuarse los más grandes para formar parte de la comunidad internacional y desarrollar sus economías. Por otra parte, se observa una justificación también política; todos los Estados están conformados por personas y tal como se decía desde la antigüedad, el ser humano nace libre por naturaleza y naturalmente llega a la conclusión que por estar vivo tiene facultades que debería desarrollar libremente.

Si antes se protegía al ciudadano del poder del gobierno aludiendo al derecho natural (como en el Caso de Antígona), ahora se llaman derechos fundamentales. Sin embargo, solo repite la misma problemática, es decir, nunca existió una corriente única del derecho natural y su diversidad de fundamentos es lo que la llevo a su abandono eventualmente ¿Cuál es el sustento de los derechos fundamentales, que evitaría se repita la historia? La respuesta a esta pregunta es tan lógica como inquietante, porque es la dignidad humana y sobre esta bastará decir:

Añadir que el concepto de “dignidad” es complejo y de difícil comprensión resulta innecesario. Si uno se preguntara por qué a pesar de esas dificultades, se le hace jugar un papel tan fundamental en el discurso moral justificativo, probablemente podría responderse con la famosa anécdota que refiere Maritain en relación a cómo los miembros de una comisión de la UNESCO explicaban el hecho de que, a pesar de sus diferencias ideológicas, se hubiesen puesto de acuerdo al establecer una lista de derechos: “estamos de acuerdo (...) pero con la condición de que no se nos pregunte el por qué”. O sea, el uso de un mismo concepto (o de una misma

expresión), dignidad, resulta de aceptación general, en la medida en que no se entre en detalles sobre qué entiende cada cual por dignidad. (Atienza, 2010, pp. 166-167)

La conclusión a la que arribamos, es que actualmente se ha revivido la “feliz despreocupación” de la época presocrática donde se han relativizado los conceptos y todos estamos dispuestos a ignorarlos mientras el sistema siga funcionando. No obstante, este mirar hacia otro lado, comienza a crear divisiones que explican los radicalismos ideológicos que hoy en día dividen internamente a los estados, porque ambos justifican su actuar en la dignidad humana, convirtiéndolo en un concepto tan amplio como ambiguo.

La dignidad humana y su posterior desarrollo ideológico, no es materia de esta investigación. Lo que sí es relevante de esta observación es como cada Estado ha introducido el concepto de dignidad humana y derechos fundamentales en sus ordenamientos y como esta racionaliza la aplicación de derecho llegando incluso a formar parte del derecho actividades que positivamente no son consentidas por la ley. Así en el Perú, se desarrolla una doctrina de la informalidad, porque es una actividad que ignora el marco jurídico, que se gobierna por leyes no escritas, pero que es aceptado o tolerado. Al respecto podemos decir:

Un incumplimiento es tolerable cuando no afecta los sentimientos de convivencia social fundamentales. Así, en los últimos años, el trabajo informal parece no afectar estos sentimientos sustantivamente...

Todo ello constituye un fenómeno de declaración de voluntad que, muchas veces, tiene principios alternativos a los del derecho formal. Esto puede significar desde incumplimiento tolerado de normas jurídicas vigentes, hasta

formas nuevas no conocidas anteriormente en la vida jurídica ni recogidas en los textos normales de trabajo y estudio, pero que verdaderamente operan en la realidad... (Rubio, 2009, pp. 212-213)

Podemos concluir que, todo este proceso histórico nos lleva a retomar la idea de un derecho informal no escrito (o natural) que compite con el escrito, por su vigencia. Entendiendo que los Estados actuales son soberanos por una constitución que los limita. Constitución que, reconoce derechos en los individuos y que divide el poder del Estado en diversos organismos (tres poderes y demás organismos constitucionalmente autónomos). Estableciendo que las autoridades políticas están sometidas (generalmente) a una voluntad popular que se identifica mediante la democracia y cuyo fin último es la protección de la dignidad humana, incluso en contra de la voluntad de la mayoría.

#### 1.1.2 La burocracia y la modernización

##### 1.1.2.1 La administración pública, el derecho administrativo y la ciencia administrativa

Todo este repaso histórico hasta el día de hoy en la teoría del derecho y la teoría del Estado, es necesario, porque la administración pública y el derecho administrativo, no es más que la concretización de la justicia distributiva de la que alguna vez habló Aristóteles, o la sumisión del individuo libre al leviatán del que habló Hobbes y su desarrollo debe ser inspirado en el respeto de la dignidad humana que se predica hoy en día. Todo lo relacionado con la administración pública, tiene un fuerte vínculo con la teoría del Estado que se adopte, es por eso que, muchas de las teorías administrativas son solo una consecuencia de la teoría del Estado que se adopte. (Martin, 2011, p. 29)

Vale hacer la precisión que el estudio de la administración pública, como categoría trascendente, existe desde que existe el gobierno. En un sentido más amplio de lo que es actualmente la administración, involucra el concepto de gobierno en sí mismo y cómo las fuerzas colectivas crean una entelequia encargada de ordenar la vida en común. Incluso si se suprimiera todo el avance de la civilización y se volviera a reiniciar la historia probablemente en las pequeñas comunidades o tribus se volvería a crear una administración pública. Lo que durante la edad moderna se llamó el poder de policía y antes el poder del rey (o príncipe); no es más que la manifestación del mismo *ius imperium* que en el orden social y en la jerarquía del poder, el que está por encima ejerce sobre los que están abajo.

El estudio de concretización del poder efectivo resulta en el estudio mismo de la administración pública. Consideramos a este como un fenómeno social porque existe en todas las sociedades humanas, con distintos nombres, distintas formas de organización, de gestión, etc. La administración pública resulta también una herramienta que ordena la vida en común tal como lo hace ley; pero no debemos confundir a la administración pública con el Estado, pues este último engloba tanto a la administración como a la ley, constituyéndose el Estado en un todo absoluto, del que todos formamos parte o en el que todos estamos involucrados. La administración pública no es tan general, puesto que se diferencia de todos los individuos incluso llegando a contraponerse en la situación de administración contra administrado.

Dado que la Administración Pública es algo mucho más concreto que el Estado o la ley en general, es lógico que la Administración Pública sea una consecuencia directa de lo que cada sociedad en su respectivo tiempo-espacio histórico haya considerado que sea, al igual que lo fue el Estado o al igual que lo

fue la ley. Es por tanto lógico asumir que la ciencia que estudie este mismo fenómeno sea también consecuencia de la teoría del Estado predominante en sus circunstancias históricas.

Es por eso que carece de valor hacer referencias a estudios antiguos sobre lo que es la administración pública, o el poder de policía, o la gestión de principados, entre otros estudios (más antiguos) sobre el mismo fenómeno, porque epistemológicamente, la ciencia de la administración pública, es una consecuencia de la teoría del Estado (y del derecho) que predomine en la sociedad. Por ello adquiere un mayor valor el repaso histórico de la teoría del Estado y del derecho, que un repaso sobre la ciencia sobre la administración pública. Todo esto basado en que una vez explicado el cambio de paradigma en la teoría del estado hasta la actualidad, es fácil entender los fundamentos de la actual administración pública que por sí solos no lograrían justificarse.

Definir lo que es administración pública, sería entonces la primera labor de este trabajo, al respecto la doctrina contemporánea no logra llegar a un acuerdo absoluto y esta discusión está lejos de ser resuelta jurídicamente. Por tratarse de un ente que ejerce poder, los conceptos iniciales de lo que es la administración pública se relacionarían con unidad orgánica capaz de ejercer el poder público por eso mismo se le relaciona mucho a la administración pública con el Poder ejecutivo, siendo esta una definición principalmente orgánica. No obstante, conforme comenzaron a aparecer diversas instituciones más allá de los tres poderes, con un enfoque descentralizado, ya no se definía a la administración pública como un órgano sino como una pluralidad de organismos con una misma función (la función pública) cambiando de una definición orgánica a una definición funcional de lo que es la administración pública. (Abruña, 2011, p. 17)

Cuando la administración pública tenía pocas funciones (o mucho más delimitadas) bastaba una definición funcional para determinar lo que era o no la administración pública, sin embargo, con la misma evolución del Estado y sus fines en constante replanteamiento, resulta imposible delimitar la función pública. Es de nuestra apreciación crítica que la imposible delimitación de una función pública atiende a la misma pretensión de delimitar la dignidad humana, dado que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad es el fin supremo de la sociedad y el Estado”. Al ser la dignidad misma algo no concreto, inespecífico que nos permite hallar un fundamento común para la vida en sociedad la misma función pública se adaptará a lo que la sociedad vaya construyendo respecto de este mismo concepto, por tanto, una definición funcional es insostenible.

La defensa de la dignidad de la persona humana no es estática, está en constante lucha (tratándose de derechos fundamentales o derechos humanos) y su protección es deber del Estado. Dado que la administración pública concretiza el poder del Estado para la atención de sus fines, pasa de tener una ser un ente rígido en su estructura y función, a ser un ente maleable que se adapta a las necesidades que su sociedad exige. Actualmente dichas exigencias se dan como parte de su deber en la defensa de la dignidad humana, la cual como ya explicamos no es única, ni estática, sino plural y dinámica. Por ello es natural que la legislación se haya rendido en el intento de brindar una definición de administración pública en el caso peruano, siendo más pragmática esta legislación al establecer un enorme listado de entes a los que se les puede aplicar el Derecho Administrativo.

Como acotación al carácter plural y dinámico de la dignidad humana sin ahondar en muchos detalles, se mencionará que en diversos instrumentos internacionales se habla de la progresividad de los derechos económicos sociales

y culturales. Por ejemplo, el pacto de San José (Convención Americana de Derechos Humanos) lo reconoce en su artículo 26, también el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) lo establece en su artículo 2, y así diversos pactos internacionales en materia de derechos humanos. Si bien jurídicamente tienen un fundamento y razón de ser (histórico, político y social), estos derechos progresivos imponen obligaciones positivas en los Estados, lo que a su vez obliga a replantear los fines del mismo y por tanto se replantean también las funciones de la administración pública que concretizan el poder del Estado para el cumplimiento de sus fines.

Retomando la discusión inicial, la definición de Administración Pública en el Perú, similar a lo indicado al principio, consistía en equiparar al Poder Ejecutivo con la Administración Pública, conforme la administración mutó para poder cumplir con sus nuevos fines, resultó en una estructura que supera al propio Poder Ejecutivo, resultando la Administración Pública en una estructura transversal al Estado. Al carecer de una definición legal, se adopta una postura doctrinaria según la cual la Administración Pública es una organización de entidades públicas con poder público y funciones administrativas (Martin, 2011, p. 47) otras veces, se agrega que dicha organización se somete a ciertos principios y al control judicial, esto con el fin que el concepto pueda abarcar a la pluralidad de instituciones a la que es aplicable el Derecho Administrativo (Abruña, 2011, p. 25).

Esta última definición, a la que se le denomina jurídico-formal, por ampararse en denominar administración pública a las instituciones que le sea aplicable la ley 27444, Ley del procedimiento administrativo general (con ciertas particularidades dependiendo del autor), a nuestra opinión termina de hacer manifiesta la verdadera naturaleza de lo que es la Administración Pública. Es de nuestra opinión que, la

administración pública por ser una entidad abstracta producto de la interacción subjetiva racionalizada de las personas en una determinada sociedad, ontológicamente no existe, es simplemente producto de los deseos intersubjetivos de lo que las personas quieren que sea. Tal como una asociación no es más de lo que diga su estatuto, la Administración Pública no es más de lo que la ley diga. Y tal como un estatuto puede variar y cambiar la esencia de una determinada asociación, la Administración Pública también puede variar mediante la ley y cambiar su esencia si la ley así lo dispone.

De esta manera el Derecho Administrativo, se convierte en el eje que define lo que es o no administración pública. Porque, independientemente de si una institución es o no es administración pública, importará más a efectos prácticos determinar si le es o no aplicable un determinado régimen jurídico. Como habíamos anticipado, la base del derecho administrativo en el Perú es la Ley 27444, específicamente el Texto Único Ordenado de esta Ley, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, TUO LPAG) y es que si bien esta norma no define lo que es administración pública, si establece un listado de entidades de la administración pública incluyendo a las personas jurídicas de régimen privado que ejercen función pública, siendo esta última característica lo que enloquece a la doctrina y no puede llegar a un consenso, sin embargo, este mismo pragmatismo permite resolver de manera más sencilla las controversias que puedan surgir derivado del cumplimiento de la función administrativa.

El fenómeno de personas jurídicas particulares ejerciendo función pública es producto de la evolución de la administración pública y de los movimientos sociales, políticos y económicos. Todos ellos han derivado en que algunas funciones de la administración pública (como proveer servicios básicos) sean derivados en agentes

económicos privados. Esto porque resulta más eficiente y porque permite una mejora en las condiciones de vida y por tanto, una mejor defensa de la dignidad humana. En el Perú el Decreto Legislativo N° 1012 establece la Ley Marco de Asociaciones Público – Privadas (APP), a las cuales se le asigna recursos públicos a cambio de sus servicios. Es un híbrido raro al que no se le puede entender como administración pública por ser una empresa privada, pero tampoco se le puede entender como un ente privado por ejercer una función pública. Por ello el TUO LPAG pone fin a la discusión en la práctica al disponer que le será aplicables a las APP este régimen jurídico, relevando la discusión sobre la definición de estas entidades a la doctrina.

El Derecho Administrativo es, al igual que distintas ramas del derecho, una amalgama de preceptos deontológicos que regulan y definen a la Administración Pública. Esta definición se materializa en normas imperativas, apotegmas y principios que racionalizan la aplicación de la potestad administrativa y adicionalmente el establecimiento de derechos y deberes que sirven como límite a la concretización de este poder público. Las fuentes formales de este derecho son la Constitución, la ley y otras disposiciones jurídicamente relevantes, no obstante, en la aplicación de sus principios, subyace una fuerte influencia de las ciencias administrativas.

Cuando mencionamos que los principios de la administración pública racionalizan la potestad administrativa, no solo nos referimos respecto del administrado, sino también en función de la experiencia y de la ciencia administrativa misma. Así por ejemplo principios como el de legalidad, eficacia, simplicidad, uniformidad, predictibilidad, aunque tengan relación con las garantías constitucionales reconocidas, lo cierto es que también atienden a principios de la

ciencia administrativa, que permite que las instituciones funciones correctamente, o de la manera más eficiente.

Similar al derecho, la administración, ha existido desde siempre, pero es en la revolución de las ciencias que recién en el siglo XX logra establecerse una ciencia cuyo objeto de estudio es la administración misma (así como la Teoría Pura del Derecho). La administración responde a la necesidad humana de organizar los recursos y hacerlos productivos, establecer jerarquías y ordenar las organizaciones sociales. La ciencia administrativa surge de la mano con la revolución industrial siendo objeto de estudio estas organizaciones sociales y de individuos (refiriéndose a empresas). (valeriano, 2008, p. 8) Aunque originalmente la ciencia administrativa estudiaba a agente económicos privados (industrias-empresas), es con la teoría de la Burocracia de Max Weber que la potestad pública adopta este conocimiento técnico-científico, para mejorar como organización.

La teoría científica de F.W. Taylor, de las primeras teorías de la administración, surge al interior de una empresa para establecer una media eficiente para mediar los intereses entre los trabajadores con los administradores. De manera similar la teoría clásica de la administración determina principios rectores para aumentar la eficiencia de las empresas productivas mediante cambios en su organización. Si bien sirven como antecedente, no es sino hasta la aparición de la teoría burocrática de Max Weber que la ciencia administrativa tiene una verdadera influencia en el derecho administrativo.

La teoría de la burocracia es esta mezcla entre la ciencia administrativa y la ciencia del derecho que termina por desarrollar un arte para gobernar que pretende hacer de la administración pública una organización altamente eficiente en el alcance de sus propios fines. Así se comienza a entender a la administración no

como una ciencia autónoma sino como una ciencia-arte que se nutre de conocimientos tanto de la economía, la estadística, la historia, entre otras disciplinas. Eso ha permitido establecer ciertas directrices de la administración tales como la división territorial y cómo debería dividirse, la organización administrativa y el establecimiento de jerarquías, la independencia de la administración y gozar de su propia capacidad coercitiva para asegurar el cumplimiento de la ley. (Royo & Fernández, 1944)

Para tener un marco más integral de lo que es la administración y entender su funcionamiento, es necesario salir por un momento del paradigma estrictamente jurídico e ir a la ciencia administrativa, específicamente a la Teoría de la burocracia. Esto, porque a partir de esta teoría se entenderá mejor la actual conformación de la administración y la razón de ser del modelo burocrático, modelo que desde la perspectiva puramente jurídica no es comprensible. Entender adecuadamente este modelo burocrático permitirá a su vez criticarlo y por tanto apreciar las falencias que buscan cubrir los modelos alternativos. Finalmente, deconstruidas las teorías y modelos administrativos, podemos explicar el actual paradigma que constituirá la base teórica de esta investigación.

#### 1.1.2.2 La burocracia y otros modelos administrativos

La burocracia es un sistema administrativo principalmente dominado por la planeación, distribución ordenada de tareas y de las cuales se encuentran vestigios en distintas civilizaciones humanas. Desde Egipto hasta los estados modernos, las civilizaciones de alguna u otra manera se han valido de la burocracia como forma de evolución en sus administraciones. Max Weber en su obra *¿Qué es la burocracia?* (1977) explica de mejor forma las características principales y se vale del empirismo y de las experiencias de gobiernos anteriores para establecer un

modelo abstracto e ideal de lo que sería la burocracia y sus principales componentes.

Al hablar de la burocracia moderna indica que la base de la burocracia es la división en sectores jurisdiccionales que cuente con una investidura de oficialidad y cuya organización sea mediante leyes o normas. Aunque no lo diga directamente, continúa la tradición aristotélica de la supremacía de la ley, entendida esta como razón, pues su teoría administrativa era altamente racionalista, en el sentido que el aparato administrativo debe funcionar como una máquina diseñada (mediante las normas) para cumplir determinados procesos y de esta forma garantizar el cumplimiento de la ley. Entonces, las actividades de la administración, la autoridad que esta tiene para dar órdenes y el empleo de recursos para cumplir con sus deberes, deben todos ser estables y estar rigurosamente delimitados por la ley. De aquí derivaría el Principio de Legalidad reconocido en TUO LPAG.

Es también una característica fundamental de la burocracia la creación de jerarquías de cargos y diferentes niveles de autoridad que esté debidamente organizado (también en base a la Ley). Esto porque al tener que atender diversos pedidos (de los administrados) no se puede esperar que la autoridad se materialice en una sola persona, esta debe materializarse en una pluralidad de personas de manera que todas puedan atender las diferentes solicitudes de los administrados. A su vez, todas estas deben actuar como una misma voluntad, por ello deben existir superiores jerárquicos al que el administrado pueda reclamar y de esta manera establecer una estructura monocrática según la cual existiría una misma voluntad (o criterio) aunque esta sea ejecutada mediante diferentes personas.

Otra característica de la burocracia es su comunicación escrita o documental. No siempre en la historia los actos del gobierno se fundaban en

archivos, a veces las gracias eran otorgadas verbalmente o en actos celebrados públicamente, pero para la burocracia es indispensable el uso de documentos escritos o proyectos. Al existir documentos originales que deben ser redactados y custodiados; las personas con el rol de redactar estos documentos y que tiene cierta homogeneidad en el tipo de procedimientos que atienden, constituirán una oficina respecto de estos archivos. De esta manera la burocracia por ser escrita, se organizará en diferentes oficinas, de acuerdo a los documentos que custodie cada grupo de funcionarios.

Finalmente, las características antes mencionadas constituyen los presupuestos de lo que será el eje central de modelo burocrático de Max Weber, el funcionario. A diferencia de las formas de gobierno que hemos repasado en la historia, la burocracia no se centra en quién tiene el poder, sino en cómo se ejerce el mismo; entendiendo a la burocracia como la forma más eficiente y precisa de ejercerlo pues recae el ejercicio del poder, en el funcionario. Este debe ser alguien especializado que ejerza un cargo específico, con actividades específicas, debidamente delimitadas en la norma. Además, debe ser un especialista en ejercer este cargo, eso significa que no será un funcionario aquel que es amigo del gobernante de turno, ni aquel electo popularmente, es funcionario aquel que cuenta con las capacidades técnicas y profesionales para desarrollarlo de la mejor manera.

Al contar con un sistema administrativo tan ordenado y enfocado a un profesionalismo y un conocimiento técnico de aquellos que efectivamente ejercerán el poder (los funcionarios) es evidente que la eficiencia de este sistema superará a cualquier otra forma espontánea de orden que pueda surgir en los gobiernos. Vale concluir que si Aristóteles en Grecia había previsto que la ley debiera ser soberana (por ser razón impersonal) y los romanos como cultura práctica, desarrollaron la

ciencia del derecho por su gran utilidad para regular diversas situaciones sociales; la burocracia se vale de estos dos fundamentos para articular el poder de una forma útil y eficiente que superaría históricamente a la mayoría de las formas administrativas desarrolladas durante la edad media que eran generalmente gobiernos nepotistas o espontáneos. Así el mismo Weber indicaba respecto a la burocracia:

Precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura, y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo. La burocracia planificada es, en los mencionados aspectos, comparativamente superior a las restantes formas de administración, colegiada, honorífica y no profesional. Incluso, tratándose de tareas complejas, el trabajo burocrático a sueldo resulta no sólo más preciso sino también, en última instancia, menos costoso que el servicio ad honorem formalmente no remunerado. (Weber, 1977, p. 47-48)

A mi consideración la burocracia es la consolidación de la ley como soberana definitiva, la prueba de la superioridad del Estado de derecho, por sobre otras formas de Estado y de que un gobierno con arreglo a leyes racionales y sistematizadas siempre será un gobierno superior a las demás formas. Esta burocratización del Estado, tan formal y tan diferenciada en sus roles, llega incluso a diferenciar un ámbito público en el funcionario de un ámbito privado. Esta pequeña diferenciación es lo que ha permitido finalmente la separación entre el hoy conocido como derecho público y lo conocido como derecho privado.

Finalmente, una última consecuencia de la implantación del sistema burocrático es la creación de lo que actualmente conocemos como institución pública. La exacerbación de la ley que tiene un carácter impersonal, al regular la existencia misma de las instituciones públicas, termina creando instituciones igual de impersonales, instituciones que deben ser objeto de respeto y estatus en la sociedad. Estas son trascendentes al gobernante de turno, a las personas que la componen, son básicamente un dogma de fe, que tienen una razón de ser, un deber que cumplir (el que la ley mande) y a quien la fidelidad del funcionario debe ser dedicada. Un verdadero funcionario, de acuerdo a la teoría de Max Weber, no será fiel a su jefe (pese a que deba respetar la jerarquía), sino a su institución, a sus fines y de esa manera un funcionario ha de cumplir con su deber por lealtad a la institución, pudiendo subsistir su cargo incluso a los cambios de gobierno.

Pese a lo ideal que puede sonar este modelo no está exento de defectos. El primero es la rigidez de este sistema que se fundamenta en una ley estable de vocación permanente, incluso llegando a buscar cierta seguridad laboral en los funcionarios de manera que puedan desarrollar sus labores de manera especializada, puesto que el constante cambio implicaría un costo de aprendizaje que terminaría por encarecer el sistema administrativo. Sin embargo, tal como hemos explicado a finales del siglo XX e durante el siglo XXI los fines del Estado fueron aumentado y variando de manera constante, a su vez, las funciones de la administración debían adaptarse rápidamente a las necesidades de su población no siendo factible condicionar a su población a un proceso de cambio más ralentizado.

Los cambios abruptos en los fines del Estado se debieron principalmente a que el contexto globalizador y el desarrollo de las tecnologías y el comercio

globalizado a finales del siglo XX empujó a que toda administración que no pudiera adecuarse rápido a los nuevos estándares de época y el contexto mundial estaría definitivamente condenada a vivir en la precariedad y como parias en el mundo globalizado. Es por eso que pudimos ver grandes ejemplos en el mundo de rápida modernización (tecnológica y social) de muchos Estados a finales del siglo XX tales como países del medio oriente o en la misma Latinoamérica que buscaron diversos medios para ingresar en el mercado internacional y de esta forma mejorar los estándares de vida de sus sociedades.

No obstante, los cambios no son fáciles de instaurar y mucho menos cuando se ha implantado un modelo de administración burocrática. Esto último no es necesariamente malo pues garantiza cierta estabilidad en las instituciones públicas, no obstante, también puede perpetuar procesos costosos o innecesarios para futuras épocas. A esto se refería Weber cuando señaló que:

Una vez instaurada en su plenitud, la burocracia constituye una de las estructuras sociales más difíciles de destruir. La burocracia es el medio de transformar la "acción comunitaria" en una "acción societal" organizada racionalmente. Por esto, la burocracia, como instrumento de "societalización" de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de gran importancia para quien controle el aparato burocrático. (Weber, 1977, p. 83)

Finalmente, el otro defecto de la burocracia es este constante conflicto del sistema administrativo con el gobierno popular (o políticamente electo), que no responde a la tecnocracia propia de una burocracia pura. Al tratarse de funcionarios electos que responden al clamor popular, podrían no tener tendencias racionales en la toma de decisiones, o funcionar con arreglo a políticas (o ideologías)

diferentes a las establecidas en ley, bajo las que la burocracia opera y finalmente tener conflictos, de dos gobiernos (aparentemente) uno técnico y otro político. Tal como advirtió Weber:

...Por consiguiente, la democracia política trata de acortar el período de servicios por medio de elecciones y en base a no requerir del candidato una pericia especial. De este modo la democracia se pone inevitablemente en conflicto con las tendencias burocráticas generadas en la lucha contra el gobierno de los notables. Lo más decisivo en la democratización es la equiparación de los gobernados ante el grupo gobernante, burocráticamente estructurado, el cual, por su parte, puede desempeñar un papel bastante autocrático, tanto formalmente como, de hecho. (Weber, 1977, p. 77-78)

El modelo burocrático, en abstracto, es el mejor sistema administrativo, sin embargo, a consecuencia de su propio éxito le fueron atribuidos funciones para los cuales no había sido pensada o diseñada la máquina burocrática. En la segunda mitad del siglo XX y tras ambas guerras mundiales, las sociedades contemporáneas orientaron sus administraciones públicas a convertirlas en grandes benefactores, es decir brindar servicios de salud, asistencialismos, seguros de pensiones y demás. Esto hizo que el Estado y a su vez la administración pública, crecieran e invadieran nuevas esferas que antes no habían sido parte de las funciones de los Estados, llegando a convertirse en generadores directos de bienes y servicios, tratando de sustituir al mercado como espacio de intercambio de bienes y servicios.

Esta nueva tendencia, al crecimiento de la administración y sustituir al sector privado, en ámbitos en los que aparentemente se desarrollarían una mejora social, terminó generando estanflación en la mayoría de las economías generando

en la población un rechazo hacia la burocracia (barzelay, 2011, p. 114). Esto tiene sentido porque el mismo Max Weber había anticipado que uno de los supuestos económicos para la existencia de la burocracia como modelo administrativo, era la economía monetaria la renta constante (para el sector privado) o tributos permanentes (para el sector público) para poder pagarles a los funcionarios.

Con los constantes cambios en los fines del Estado, con las nuevas oficinas que debieron crearse y que aumentaban el costo de mantenimiento de la burocracia (pagos a los funcionarios). Sumado a la reducción del sector privado puesto que la administración comenzó a invadir el mercado y obstaculizarlo era previsible que se generaría un fuerte déficit fiscal lo que llevaría al colapso del sistema estatal tarde o temprano. Además, este rol proteccionista del Estado terminaría generando diversas regulaciones para casi todos los sectores, dificultando el desarrollo de las iniciativas privadas, desembocando en lo que conocemos como informalidad, pero este tema será desarrollado con mayor profundidad más adelante.

Cuando el Estado es juez y parte en la interacción económica en los mercados, existe un fuerte desincentivo para competir o ser productivo puesto que no solo el Estado es más grande, sino que generalmente cuenta con más favores por ser del mismo gobierno. De igual forma al contar con respaldo político y con recursos muy superiores al del empresario, se desincentiva la inversión en el sector en que el Estado haya incursionado. Aunque no sea el tema a tratar el rol del Estado en la economía, vale aclarar que, en algunas experiencias, se llegó a expropiar y amedrentar directamente al empresario por significar un riesgo contra las empresas públicas. Esto sin mencionar las constantes trabas burocráticas que desembocarían en lo que conocemos como informalidad.

Frente a este entorno comenzó a desarrollarse, primero en los países anglosajones (Nueva Zelanda, Inglaterra, Estados Unidos) una nueva forma de administración pública, a la que la doctrina conoce como Nueva Gestión Pública (en adelante, NGP). Este nuevo modelo administrativo que surge como respuesta a la burocracia, tenía ciertas consignas básicas tales como: i) Reducir el tamaño de la administración pública, ii) incrementar el control dentro de la misma administración; iii) aumentar la eficiencia del estado. Todo esto acompañado de favorables ideas económicas, terminó desembocando en una administración que buscó aplicar herramientas de gestión propias del sector privado (de aquella época) para agilizar las acciones gubernamentales y disminuir la insatisfacción ciudadana de aquel entonces (Cejudo, 2011, p. 20)

Uno de los primeros problemas a ser atendido por la NGP fue la reducción del Estado, esto porque hasta finales del siglo XX ya había acaparado muchas dimensiones sociales que en un inicio no abarcaba. Es por esto que, mediante la contratación pública, se comenzó a agilizar la prestación de servicios efectivos. Es decir, el Estado no tiene porqué directamente brindar los servicios, sobre todo porque a diferencia del sector privado, no tiene incentivos para mejorar o innovar en la prestación de servicios, por tanto, pese a que el funcionario pueda ser profesional, la tendencia a mantener el *status quo* (propio de la burocracia) convertía a la administración en un proveedor menos eficiente que el empresario privado. Por tanto, mediante la contratación no solo se brindaba un mejor servicio, se disminuía el costo de dicho servicio, dado que, los diversos agentes económicos competían en sus ofertas reduciendo sus costos para acceder a la contratación pública.

La otra fue, el cambio de paradigma de funcionarios a gerentes. Un funcionario debe cumplir con la ley, esto es, apegado al procedimiento establecido, detallado y generalmente, lento. El modelo gerencial de la NGP daba una mayor libertad para alcanzar los objetivos, es decir, no es importante la estructura o el procedimiento apegado a la ley (estrictamente), lo importante en este nuevo enfoque es el alcance de los objetivos sociales esperados. Para ello, no podían esperar a un centralismo jerárquico que aprobara todas las decisiones para hacerlas uniformes, sino que podían innovar en los procedimientos (dentro de la libertad que la ley confería) y derivar al mercado ciertos problemas si con ello atendían la satisfacción ciudadana (Cejudo, 2011, p. 27-28)

Finalmente, la NGP cambia la visión del administrado como sujeto sometido al poder, a la de un cliente, propio de un enfoque empresarial. Es decir, la vara con la que se medirá la eficiencia o no es la satisfacción del ciudadano, por tanto, la administración no podía priorizar procesos sino resultados. El cambio hacia este paradigma empresarial, tiene mucho que ver con el entorno cambiante de las dinámicas sociales, porque idealmente, en una sociedad menos fluctuante, la burocracia funcionaría, pues los cambios que la sociedad exige, se darían mediante las elecciones y propuestas, pero en el mundo más contemporáneo, un modelo burocrático clásico, tan lento al cambio e indiferente a las expectativas del ciudadano, terminó generando una crisis del Estado de Derecho porque las leyes no eran de seguimiento voluntario y el Estado se tornaba ineficiente (a la perspectiva ciudadana), entonces, era lógico un cambio hacia la NGP. (Villoria, 1977, p. 99)

En conclusión, la NGP es el conjunto de herramientas de gestión, extraídas del sector privado hacia el sector público, enfocadas en el ciudadano y en la

obtención de resultados, mediante la reducción del Estado, la contratación pública y la flexibilización en los sistemas burocráticos dando más libertad a los funcionarios y a las oficinas para conseguir los resultados sociales deseados; pero, eso no significa que está exenta de críticas o errores.

la primera crítica es que al no contar con una doctrina específica (a diferencia de la burocracia) no es un modelo en sí, sino una compilación de herramientas diseñadas desde la práctica política (y de gobierno) para remediar los problemas públicos. La segunda crítica es que, al ser una respuesta práctica, no necesariamente puedan trasladarse estas herramientas de gestión a cualquier gobierno desatendiendo la coyuntura propia de su administración, esto es a nivel ideológico, político o incluso cultural, refiriéndonos a la cultura institucional propia de cada administración. Es por esto que, en algunas administraciones, la implementación de la NGP no tuvo el éxito esperado, sea por utilizar incorrectamente las herramientas de gestión o porque no supieron identificar la herramienta que necesitaban específicamente.

Al margen del éxito o fracaso que haya implicado la NGP en algunas administraciones es un hecho que sirvió para la reducción del Estado y ser una alternativa viable a la burocracia. Tuvo éxito en lo que respecta a brindar servicios a la ciudadanía, pero, eso no significa que la burocracia ya no tenga relevancia, en realidad la NGP es viable como reforma al interior de un modelo burocrático y cuenta con la estructura burocrática preexistente para su viabilidad. Vale decir que otro de los defectos de la NGP se presenta por culpa de la flexibilidad y discrecionalidad que adquirió la administración pública con la NGP. Se vio afectada la seguridad jurídica propia de la burocracia, siendo esta una de las principales razones por la que es posible desarrollar un excesivo clientelismo, corrupción e

inseguridad jurídicas al tratar de aplicar las herramientas de la NGP, porque la discrecionalidad es finalmente entendida como arbitrariedad por algunos funcionarios.

Frente a esta encrucijada actual, las administraciones no tienen por qué preferir un modelo por sobre otro, pueden adoptar las herramientas que se adecúen mejor a su coyuntura para solucionar sus problemas. Por ello la evolución de la administración a un modelo adaptable, capaz de aprender y moldearse a sus necesidades son la base de lo que se conoce como modernización. Es por esto que tras la ola de implementación de herramientas de gestión de la NGP, no se ha abandonado del todo el modelo burocrático, sino que los estudiosos de la administración pública, proponen una “burocracia inteligente” que contenga estos dos modelos. Que no tienen porque ser excluyentes, sino que de manera armónica puedan brindar la seguridad jurídica para impulsar el desarrollo económico y social; a la vez que permita la suficiente flexibilidad para brindar servicios públicos eficientes que satisfagan a los ciudadanos. (Ramió, 2022, pp. 60-61)

### 1.1.2.3 Modernización del Estado

Frente a esta evolución de los modelos administrativos y nuevos paradigmas que pretenden solucionar los problemas que en la práctica se observan en la burocracia; la modernización es una tendencia contemporánea de las administraciones. pero antes de continuar con la explicación de esta tendencia, valdría la pena distinguir entre los conceptos de Administración Pública, Gestión Pública y Organización pública, puesto que la modernización y las medidas que emplea, no necesariamente afectan estos tres elementos, bien podrían afectar solo a uno o a todos en su conjunto. Por otra parte, también vale la pena hacer la distinción entre los conceptos de reforma, modernización e innovación pública,

dado que, si bien son parecidos, distinguirlos adecuadamente nos permitirá utilizar un lenguaje más técnico que sirva como soporte teórico de la presente investigación.

Aunque al principio logramos sin mucho éxito, dar una definición muy pragmática de lo que es la administración pública (todo a lo que la ley disponga le es aplicable el derecho administrativo), es necesario distinguirlo de otros conceptos como gestión pública u organización pública. Así tendremos que administración pública hace referencia al ente administrativo (e ideal) que presta un determinado servicio a favor del ciudadano y es la que engloba los ideales para los que fue creado, por lo que goza de personalidad jurídica propia para realizar actos administrativos.

La Administración Pública está compuesta por dos partes: la funcional (u operativa) y la estructural. La gestión pública es la parte operativa de la administración pública, es decir, es la parte que ejecutará todas las funciones que le han sido asignada a la entidad, mediante los procedimientos establecidos en la ley o en la normativa propia de la entidad. Mientras que organización pública hace alusión a la parte estructural de la administración, esto es, el número de oficinas o instancias creadas y organizadas de manera eficientes sin superponer competencias unas sobre otras. Cuando nos referimos a modernización del Estado, esta se refiere directamente a la Administración Pública, por lo que es necesario identificar qué cambios (modernizadores) modificarán la gestión o la organización pública. (Felix, 2021, pp. 119-120)

Identificados estos elementos de la administración corresponde diferenciar entre la reforma, modernización e innovación. La reforma del Estado, es el cambio brusco en el paradigma o legislación que de alguna forma define a la administración

pública, con el fin de cambiar la situación actual por una mejor, pudiendo ser estas reformas orientadas a la gestión pública o la organización pública.

A diferencia de la reforma, la modernización del Estado no es un cambio radical en cuanto a cambio de paradigma o legislación, sino es un cambio gradual y constante de mejoras continuas que sirven como retroalimentación para la administración pública de manera que, se adapte a las exigencias de su sociedad. Esto significa, que se orienta principalmente a la gestión pública, si bien no se descarta que pueda modernizarse la organización, su principal objetivo (satisfacer necesidades ciudadanas) le da un alto protagonismo a la parte operativa de la administración pública, es por ello que es habitual que al hablar de modernización y adaptabilidad constante del Estado a la sociedad se empleen herramientas de gestión pública, más que cambios estructurales en las organizaciones. (Felix, 2021, pp. 121-122)

Finalmente, la innovación al igual que reforma o modernización, también hace alusión a un cambio, pero a diferencia de las dos primeras, es un cambio específico, enfocado a utilizar algo nuevo sea un proceso, estructura, tecnología o servicio. Lo que diferencia a la innovación de la reforma es que no se trata de algo que solo sea distinto, sino que además tiene la característica de ser nuevo, al mismo tiempo, no es lo mismo que modernización (que se define como la adaptabilidad constante) sino que es el cambio específico al aplicar una nueva idea en el desarrollo de las actividades (o estructuras) de la administración pública, sea en la gestión pública u organización pública. (Felix, Í. 2019, pp. 537-538)

Entonces, podemos concluir que la reforma del Estado es un cambio en la legislación la forma de ser o hacer de la administración pública, sea orientada a la gestión pública o a la organización pública. Mientras que la modernización del

Estado está compuesta de innovaciones públicas que buscan la aplicación de nuevas ideas (tecnología, procedimientos, modelos organizativos, etc.) para adaptar la administración a las nuevas exigencias de la sociedad y así mantener vigente la gestión y las organizaciones. Por tanto, también existe una diferencia en el paradigma entre la reforma y la modernización, puesto que la reforma busca establecer un sistema mejor y estático, mientras que, la modernización apuesta por pequeñas innovaciones que ayuden a la administración a adaptarse a las exigencias sociales, no buscando erradicar los sistemas anteriores, sino adaptarlos a la nueva realidad de su sociedad.

### 1.1.3 Los ejes transversales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

#### 1.1.3.1 La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021

Si bien en el acápite anterior definimos y diferenciamos la reforma de la modernización y de la innovación, estos conceptos doctrinarios más actuales, son propios de las ciencias administrativas de la época actual y las nuevas tendencias. Esto significa que definimos correctamente estos conceptos recién en la pasada década de los 10' del siglo XXI. No obstante, la historia de la modernización en el Perú, surge desde inicios de siglo con la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley 27658, promulgada en el diario oficial el peruano el 30 de enero de 2002, en la que se declara al Estado en un proceso de modernización de su gestión estableciendo como principal responsable y promotor al Poder Ejecutivo.

Tal como la misma ley señala, tenía como objetivo establecer los cimientos (y la base legal) para lo que sería la modernización en el estado peruano, señalando

que tendría alcance para todas las dependencias de la Administración Pública. Esta modernización se enfocó en mejorar la atención a la ciudadanía y optimizar el uso de los recursos públicos. La modernización en aquel entonces se centraba en mejorar la atención y participación ciudadana, descentralizar la Administración pública, profesionalizarla y volverla más transparente, además, de implementar un equilibrio fiscal. (Ley N° 27658, 2002)

En esta época y bajo la perspectiva de esta ley, las herramientas a utilizar para la modernización del Estado eran: los Convenios de Gestión y los Programas Pilotos. De acuerdo al Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, Reglamento de la Ley de Modernización de la Gestión del Estado, Los convenios de Gestión son acuerdos celebrados por la Administración Pública Central (la presidencia), la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante, PCM), el Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante MEF) y el Ministerio que desee suscribir el convenio. Estos convenios tenían como finalidad establecer resultados tangibles para mejorar la prestación de servicios a las personas, estos convenios no podían disponer aumentos en el presupuesto asignado a la entidad, pero sí era posible imponer penalidad en caso de incumplimiento de dicho convenio. (Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, 2002)

Tal como puede advertirse esta política de modernización se condice mucho con las herramientas de la NGP, en el sentido que busca una eficiencia por parte de las administraciones al disponer la mejora de los servicios sin incrementar los límites presupuestales y mediante el establecimiento de resultados, lo que era muy característico del sistema gerencial de fines del siglo XX en los países anglosajones. Además, este modelo, da un ligero espacio para que las cabezas de las entidades puedan presentar iniciativas innovadoras (sean estas iniciativas estructurales u operativas) para alcanzar los resultados sociales de sus respectivas

carteras Ministeriales, tal como se observa esta modernización está muy ligada a la NGP de la que hablamos en el acápite anterior.

No obstante, dos críticas que se le puede hacer a estos convenios es la excesiva tramitología y el enfoque centralista del mismo. El trámite es muy complicado puesto que obliga a presentar un Plan Estratégico y un Plan Operativo que incluya este convenio, el cual solo tendrá un año de duración a la Secretaría de Gestión Pública (en adelante, SGP) de la PCM. Luego de aprobarse la solicitud, recién comienza la negociación con la Presidencia, el MEF y la PCM y no existe un plazo para poner fin a dicha negociación por lo que podría vencer el año fiscal para el que fue planeado y no se obtendrían resultados respecto a esta negociación, debiendo volverse a iniciar el procedimiento para la aprobación del convenio.

Por otra parte, esta herramienta es muy centralizada porque estos convenios de gestión solo podían ser suscritos por los Ministerios o sus oficinas, siendo que estas últimas firmaban Convenios de Gestión Intra-Institucionales. De esta forma se negó la posibilidad a suscribir este tipo de convenios con los otros niveles de gobierno, quienes son los principales llamados a la prestación directa de servicios a la población. Como resultado de esto, se crearon diversas oficinas y programas ejecutivos que desde el gobierno central sustituyen a los otros niveles de gobierno para prestar efectivamente los servicios, que, si bien descentralizaba en el sentido de brindar servicios a las poblaciones fuera de la capital, no descentraliza en la delegación de responsabilidades o funciones a autoridades fuera de la capital. En síntesis, el poder sigue concentrado en el gobierno central.

Por otra parte, Los programas pilotos de modernización pretendían reorganizar de manera integral un sector a nivel funcional, estructural e incluso permitía el establecimiento de un régimen laboral distinto. Esto claramente es una

reforma orientada a la organización pública (no una innovación), que, si bien afectará indirectamente a la gestión, teóricamente no podríamos enmarcarlo como una herramienta de gestión o como parte de la modernización de acuerdo a como lo hemos definido para el presente trabajo, puesto que, encaja dentro de lo definido como una reforma.

Por tanto, nos limitaremos a mencionar que por tratarse de una reforma tenía altos estándares para ser aprobada, estos eran aprobación por parte del Consejo de Ministros mediante Decreto Supremo y la elaboración facultativa de informes de carácter económico por parte del Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (en adelante INDECOPI) solicitadas por la SGP. Esto último para evitar que los cambios estructurales de la autoridad reguladora de un sector económico (Ministerio) cambiara drásticamente las dinámicas del mercado o pudiese provocar alteraciones en la prestación de bienes o servicios en dicho sector que fuera de alto interés público.

Regresando a los mecanismos orientados a gestión, los convenios de gestión debieron ser más usados por la Administración Pública, pero lo cierto es que se empleó otro tipo de Convenios, denominados Convenios de Administración por Resultados (en adelante CAR). Estos convenios no tienen una ley de desarrollo, pero se crearon conjuntamente (o de manera simultánea) con los Convenios de Gestión. Pero a diferencia de los Convenios de Gestión, las CAR tenían su base legal en la Ley de presupuesto, siendo una herramienta que utilizaría el gobierno y que a diferencia de los Convenios de Gestión podían utilizar cierto presupuesto a cuenta de la Reserva de Contingencia del MEF, haciendo menos estricto la tramitología para la suscripción de los CAR. Estos CAR eran suscritos directamente por cualquier entidad con la Dirección Nacional de Presupuesto Público (en

adelante DNPP) y contaba con la participación de la Contraloría General de la República (en adelante, CGR). (GOVERNA SAC, 2005, p. 37-38)

Al comparar en el transcurso de los años estas dos herramientas (Convenios de Gestión y los CAR) históricamente los Convenios de Gestión existen desde finales del siglo XX, en 1994 con el sector de la salud y en 1999 con el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (en adelante FONAFE); pero, a pesar de contar con base legal en la Ley N° 27658, no se integró a la Gestión de la totalidad del sector público, principalmente por la aplicación de los CAR que en teoría debían agilizar aún más el trabajo de la gestión pública. Sin embargo, por no tener claridad en su institucionalidad y sus objetivos, terminó por obtener resultados limitados llegando incluso a ser contraproducente respecto de los objetivos de la entidad que lo suscribiera. (Oliva & Ugarte, 2006, p. 68)

Este es de los primeros intentos por modernizar el Estado y la administración pública, desde el retorno a la democracia en el siglo XXI, un segundo hito importante es la promulgación del Decreto Legislativo N° 1012, promulgado el 13 de mayo de 2008, que aprueba la Ley Marco de Asociaciones Público-Privadas para la generación de empleo productiva y dicta normas para la agilización de los procesos de promoción de la inversión privada. Esta norma tuvo como fin la incorporación de inversión privada en experiencias, conocimientos, equipos, entre otros, para mejorar infraestructura o servicios públicos. Siendo esta una más de las herramientas de gestión pertenecientes a la corriente de la NGP, porque, implica apoyarse en el sector privado para la mejora en la calidad de los servicios y la prestación de los mismos.

Si bien mecanismos y concesiones como este habían sido utilizados desde la década de los 90 del siglo XX, es a partir de este Decreto Legislativo que se

masificó el uso de esta figura y se notó una mejora a nivel económico y en la prestación de servicios públicos (e infraestructura). Aunque con el paso del tiempo el marco legal ha ido variando y actualmente es vigente el Decreto Legislativo N° 1362 y su complemento el Decreto Legislativo N° 1543. Los cambios se deben al mismo desarrollo de esta materia en el Perú, pues se añaden nuevos principios y otras disposiciones, como la adecuada distribución de riesgos, que son resultado de la experiencia adquirida al utilizar a las Asociaciones Público Privadas (en adelante APP) en la prestación de servicios públicos y mantenimiento de infraestructura.

Así llegamos finalmente al que considero el hito más importante para la modernización de la Gestión Pública, el cual es el Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Decreto que aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 (en adelante PNMGP), la cual es la primera iniciativa de carácter política para formalmente comenzar con la modernización de la administración pública tal como la entendemos hoy en día y que alcanza a todos los niveles de gobierno y brinda directrices para todas las entidades. En el punto 1 de la política, se describe que, durante los años precedentes, la década de los 10' del siglo XXI, se logró un sustancial crecimiento económico, un aumento sustancial en la recaudación fiscal, pero que todo este crecimiento no ha podido reflejarse en un verdadero desarrollo económico, esto por la limitada capacidad de gasto de la Administración Pública.

La PNMGP identifica las deficiencias de la gestión pública peruana en esta época, entre ellos resaltan: La ausencia de un sistema integrado de planeamiento que esté debidamente articulado con el sistema de presupuesto; inadecuados procesos de producción de bienes y servicios para la población, limitada evaluación

de resultados e impactos, carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento y la débil articulación intergubernamental e intersectorial. Si bien se mencionan otras deficiencias estas son las que consideramos más importantes y sobre las que se ha ido mejorando en los últimos años. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

La estructura de esta PNMGP es de cinco (5) pilares y tres (3) ejes transversales a toda política de modernización. Los pilares son: i) Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos; ii) Presupuesto para Resultados; iii) Gestión por procesos, simplificación administrativa y Organización Institucional; iv) Servicio Civil Meritocrático; v) Sistema de información Seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. Por otra parte, los ejes transversales son; i) Gobierno abierto; ii) Gobierno electrónico; iii) Articulación interinstitucional.

Dado que la presente investigación pretende analizar el impacto de la política de modernización y entendemos que la modernización es la adaptabilidad constante de la administración, mediante la innovación, en su parte operativa, es decir en la gestión pública, debemos excluir el cuarto y quinto pilar, puesto que el cuarto pilar, aunque se mencionan como parte de la modernización, aparentemente son reformas estructurales (y no operativas) en los recursos humanos y en la gestión de información. Y el quinto pilar, aunque es un pilar, en realidad es también transversal a toda la gestión pública, pero no como un factor directo, sino como un factor indirecto en los verdaderos cambios operativos de la Administración Pública.

Por otro parte, la planificación estratégica y el presupuesto por resultados, afectan directamente la gestión pública por ser propios de la parte operativa de la administración. Entonces, estos dos pilares serán desarrollados como indicadores de modernización en la presente investigación. A su vez, la organización por

procesos de mano con la simplificación administrativa, es el servicio público directo que se brinda a los administrados. Cuando mencionamos que es el servicio directo no nos referimos a un servicio de carácter económico tradicional (brindar un servicio de libre mercado), sino como un servicio que brinda seguridad jurídica, autorizaciones, licencias, entre otros, lo que permite el desarrollo económico del sector privado, dado que, no es el Estado el generador de riqueza sino el sector privado.

Por tanto, finalizaremos este capítulo explicando los ejes transversales de la administración, porque como tal, están incluidos en el desarrollo de todos los pilares, es decir, que también serán incluidos en el análisis del desarrollo de los tres (3) pilares seleccionados como indicadores de la presente investigación. También porque cada pilar dentro de sí, afecta a estos ejes transversales y son a nuestro criterio, el secreto del éxito de esta PNMGP.

#### 1.1.3.2 Gobierno abierto

El gobierno abierto es definido, de acuerdo a la PNMGP, como uno sometido al escrutinio público, cuya información sea accesible a todos los ciudadanos, es decir un gobierno transparente. También implica una interacción de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas, es decir, participación ciudadana que vaya más allá que en la elección de autoridades políticas. Y finalmente interactuar como fiscalizador en las actuaciones de las instituciones públicas, es decir, establecer la rendición de cuentas por parte del Estado (mediante sus diversas instituciones) para su ciudadanía.

El gobierno abierto, también es contemplado como un modelo administrativo, llamado por algunos como modelo de gobernanza, en el que con la constante

participación ciudadana se logran tomar mejores decisiones, confiando en que la sabiduría común (o popular) puede encaminar a las mejores opciones. Este modelo de gobernanza, recuerda mucho a lo que Aristóteles criticó respecto del trabajo de su maestro Platón, que el excesivo abstraccionismo podría contener falacias que conviertan inaplicable una política en la realidad. Esto se asemeja análogamente a que una sola mente o un solo ideal podría no ser la mejor opción para una política pública que pueda concretarse en la realidad, sino por el contrario convertirse en una política desastrosa.

Tanto Aristóteles, Maquiavelo, Montesquieu y Weber advirtieron que el arte de la política o el manejo de la cosa pública, requería de la compilación de distintas experiencias y debe adaptarse la respuesta de quien ostente el poder, a las circunstancias en las que el poder deba ser ejercido, por tanto, cada uno ensayó o compiló una gran cantidad de experiencias de otros gobiernos para poder tomar mejores decisiones ante diferentes escenarios o predecir lo que ocurriría ante una determinada disyuntiva. Sin embargo, aunque su trabajo fue muy enriquecedor a la cultura, es tal vez un trabajo que siempre será incompleto pues las posibilidades y las diferentes variantes que pueden presentarse en distintos Estados o sociedades es casi infinita.

En respuesta a esta infinidad de posibilidades, es tal vez el pensamiento colectivo, la mejor forma de adoptar decisiones difíciles. Finalmente, las instituciones públicas son producto de las interacciones intersubjetivas, son aquello que colectivamente queremos que sea y, por tanto, es lógico que si actúan de acuerdo a lo que exija la ciudadanía (como parte de un proceso democrático) este cuente con legitimidad para actuar. De esta forma, aunque la decisión adoptada no sea teóricamente (o racionalmente) la mejor opción, al encontrar una menor

resistencia esta política será seguida voluntariamente con mayor facilidad por toda la ciudadanía. Entonces, en este modelo se encuentra una mayor legitimidad lo que es incluso más importante que la mera formalidad o legalidad.

El gobierno abierto no solo es una política o ideología, es también considerado un modelo de gobierno administrativo, más conocido como modelo de gobernanza y si bien siempre han existido prácticas democráticas y que buscaran una mayor participación ciudadana, surge una corriente internacional que influye mucho en el contexto de un mundo globalizado, para instaurar el modelo de gobernanza como un modelo deseable para los países en la comunidad internacional. El 20 setiembre de 2011, sesenta (60) países crearon y se incorporaron a la Alianza de Gobierno Abierto (En adelante, AGA) [En su idioma original denominado *Open Government Partnership -OGP*] comprometiéndose a promover y fomentar una cultura de gobierno abierto.

En este sentido la declaración de gobierno abierto compromete a los Estados miembros y a las organizaciones civiles que deciden formar parte de la AGA a: Incrementar la información sobre actividades públicas gubernamentales; incentivar la participación ciudadana; implementar estándares de integridad en las administraciones públicas y comprometerse al desarrollo de nuevas tecnologías para la apertura de información y la rendición de cuentas.

De acuerdo a los documentos emitidos por la AGA existen cinco (5) estándares para la participación y creación de lo que denominarías un gobierno abierto. Estas son: i) Establecer un espacio para el diálogo entre el gobierno, la sociedad civil y otros grupos de interés no gubernamentales; ii) Información abierta, accesible y a tiempo real sobre las actividades y la participación con otros miembros en la AGA; iii) proveer oportunidades inclusivas e informadas para la participación

en la cocreación de planes de acción; iv) Dar una respuesta razonable y garantizar el diálogo permanente entre el gobierno, la sociedad civil y los grupos de interés no gubernamentales; y v) proveer oportunidades inclusivas e informadas para la participación durante la implementación de estos planes de acción. (Open Government Partnership, 2021)

El Perú es parte de la AGA desde 2012 cuando emitió el Primer Plan de Plan de Acción de Gobierno Abierto (en adelante, PAGA), mediante el Decreto Supremo N° 003-2012-PCM. Luego en el año 2013, con la promulgación del PNMGP, el gobierno abierto fue tomado en cuenta a nivel nacional por todas las entidades públicas. En el año 2015 se aprobó un segundo PAGA, mediante Resolución Ministerial N° 176-2015-PCM y un tercer PAGA mediante Resolución Ministerial N° 378-2017-PCM; finalmente hasta la actualidad, se mantiene vigente el IV PAGA promulgado mediante Decreto Supremo N° 206-2019-PCM.

#### 1.1.3.3 Gobierno electrónico (digital)

El desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (En adelante TIC) en el último siglo, no han pasado inadvertidas. Su impacto a nivel cotidiano y generalizado es indiscutible siendo esta razón por la que existió una corriente internacional que promovía el desarrollo del gobierno electrónico en Iberoamérica. En el año 2007 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo en Chile elaboró la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, el que consiste en la aplicación de las TIC estableciendo a este como un derecho de los ciudadanos puesto que permite: conocer más fácilmente la actividad de las administraciones, aumenta la transparencia de las mismas, elimina el límite de espacio y tiempo para acudir a las entidades públicas, promueven la inclusión e igualdad de oportunidades y facilitan la participación activa de todos.

En la PNMGP, se define al gobierno electrónico como la técnica de emplear las TIC en los órganos de la administración pública para brindar servicios a los ciudadanos o facilitar el acceso a la información. De esta manera incrementar la transparencia y la participación ciudadana, siendo considerado (el gobierno electrónico) como una herramienta fundamental para la modernización de la gestión pública. El gobierno electrónico cuenta con dos enfoques uno externo y otro interno.

El enfoque externo es el gobierno electrónico de cara al administrado (ciudadano o empresa), esto es, el hacer uso de las TIC para crear canales de atención pudiendo ser telefónico, virtual, presencial (con apoyo de herramientas tecnológicas). Además de los servicios ofrecidos, también se debe procurar brindar mayor información a través de estas herramientas, a su vez, también es parte del enfoque externo el desarrollo y mejora de las plataformas web institucionales.

Por otra parte, el enfoque interno del gobierno electrónico está dirigido a mejorar la gestión institucional aplicando tecnología de información y gestión de base de datos de manera que el rendimiento de la administración pública se vea incrementado. En sus orígenes este enfoque de gobierno electrónico apuntaba a diseñar e integrar bases de datos a nivel nacional y de todas las entidades públicas para facilitar el análisis de datos de la toma de decisiones por parte de la misma administración.

El gobierno electrónico en el Perú ya estaba en avance desde antes de la PNMGP, sin embargo, en entre los años 2016-2017 surge un cambio de paradigma que trata de diferenciar al gobierno electrónico con un nuevo enfoque llamado gobierno digital. Se dice que el gobierno digital implica una madures en el uso de las TIC. El gobierno electrónico era entendido como el uso de las TIC para mejorar

la administración, sin embargo, era solo una herramienta que aceleraba procesos, no implicaba mejoras estructurales en la administración.

Así el gobierno digital no solo es poner servicios en líneas, de acuerdo a la definición de gobierno (o gobernanza) digital, las TIC deben ser usadas para modernizar el Estado y crear valor público, diferenciándose en: 1) pasar de una administración centrada en el usuario a una dirigida por este; 2) cambiar del acceso a la información a un gobierno abierto, 3) de hacer políticas reactivas a hacer políticas proactivas, 4) pasar de acumular información a manejar data, 5) de crear plataformas para proveer servicios a plataformas para co-crear valor público; y 6) Dejar de digitalizar procesos existentes y comenzar a diseñar procesos digitales (ComexPerú, 2021).

Es necesario explicar que esta denominación de gobernanza digital o gobierno digital, proviene originalmente de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, OCDE). Aunque la relación del Perú con la OCDE existe desde el 2008 y se ha intentado adaptarse a la modernización propia de esta organización desde aquel año, no es sino hasta los años 2016-2017 dónde se evidencia una verdadera voluntad política para adaptarnos. En el año 2017, mediante Decreto Supremo N° 022-2017-PCM, se reorganiza la PCM y se crea la Secretaría de Gobierno Digital la cual ha tenido un excepcional desarrollo en cuanto a gobierno digital desde su creación. Sin mencionar que la pandemia del COVID-19, impulsó grandemente la digitalización de los servicios públicos y readaptar el trabajo presencial a trabajo remoto.

En conclusión, la diferencia entre el gobierno electrónico y el gobierno digital, no es solo nominal, es también en el fondo debido a que el gobierno electrónico tiene una perspectiva de aplicar las TIC como herramienta para la administración

pública, mientras que el gobierno digital enfoca el uso de las TIC como pieza fundamental de una administración moderna, enmarcada en un modelo de gobernanza. Por lo tanto, un gobierno digital, no se opone a un gobierno electrónico, sino que lo eleva al punto que permite el desarrollo de nuevas dinámicas en la interacción entre administrados y la administración que facilite las vías de comunicación y retroalimentación entre las autoridades y los ciudadanos. Pudiendo afirmarse que un gobierno digital permite acercarse a lo que idealmente se espera en una democracia.

#### 1.1.3.4 Articulación interinstitucional

La articulación interinstitucional se entiende de acuerdo a la PNMGP, como diferentes mecanismos efectivos para la coordinación y cooperación entre las diversas entidades que componen el Estado, todo para que se puedan asegurar el logro de metas comunes al desarrollo del país en cualquier parte del territorio nacional. El fin de implementar estos mecanismos sería conseguir que el gobierno sea uno multinivel en el que cada uno de los niveles tenga bien definido sus roles y competencias y puedan compartir una misma perspectiva que sea lo suficientemente flexible y ágil de manera que permita que otras entidades subsanen las falencias que de forma individual pueda tener una entidad.

Directamente no existe en la PNMGP una acción directa para lograr esta articulación interinstitucional, pero menciona que esta debe ser vertical, entre las entidades de los tres niveles de gobierno; y también horizontal, entre entidades del mismo nivel, pero diferentes sectores. A su vez también indica que debe trabajarse en un plano político para que las autoridades tengan una misma política definida y una articulación en un plano de gestión para las administraciones (como entidades)

para la cooperación, implementación y gestión de acciones concretas para la ciudadanía.

Aunque esto pueda sonar bastante completo, si se observan los antecedentes que motivan esta articulación tal y como está descrita, se puede apreciar que esta no atiende directamente dicha problemática. Por ejemplo, en el acápite de principales deficiencias de la gestión pública en el Perú, la PNMGP señala como problema de la administración la articulación concreta del sistema de planeamiento con el sistema de presupuesto, señalando que al final la parte operativa de la administración no mantiene coherencia entre los insumos que serán adquiridos y los servicios que serán provistos. O que las labores operativas no siempre atiendan directamente con las necesidades o déficits existentes que exige la ciudadanía. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

Otra deficiencia señalada es la débil articulación intergubernamental e intersectorial entendiendo a la dicha articulación como coordinación solo entre entidades del gobierno (siendo muy similar a lo que propone la articulación interinstitucional). Al respecto se dice que dicha articulación en el momento en que se propone la PNMGP es escasa, costosa e ineficaz. No existiendo un marco legal para que en la práctica esta articulación dé resultados eficientes o si quiera eficaces.

En los principios de la misma PNMGP, se establece que la articulación intergubernamental e intersectorial debe ser tanto vertical como horizontal priorizando: 1) evitar el conflicto de funciones entre entidades; 2) articular adecuadamente el planeamiento y formulación de las políticas públicas con su seguimiento y evaluación, buscando descentralizar o desconcentrar las diversas funciones públicas; y 3) Fortalecer la capacidad de los Gobiernos Regionales y

Locales para que estas puedan diseñar, ejecutar y evaluar, diversas acciones en el marco de su competencia correspondiéndose a su vez con las políticas nacionales. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013)

Retrotrayendo esta buena iniciativa al problema fundamental de esta tesis, la idea de una correcta articulación no solo es conseguir un enfoque multisectorial para atender los problemas nacionales, también es evitar una doble función o superposición de funciones que obstaculice el correcto desarrollo de los servicios públicos a la ciudadanía. En particular respecto a la informalidad, dependiendo del sector económico a que se dedique la empresa, es posible que para funcionar formalmente esta deba acudir a tres o cuatro diferentes entidades gubernamentales para conseguir el permiso para ejercer su actividad económica de manera “formal”.

El alto costo regulatorio que puede tener generar empresa en el Perú era un problema grave que debía ser atendido en una correcta articulación interinstitucional, no obstante, como podemos apreciar solo se ha tenido un enfoque interno de esta articulación (es decir, analizando solo a la administración). Teniendo un enfoque externo de la articulación interinstitucional (es decir, analizando su impacto respecto de los administrados) se pueden prever mecanismos concretos como los de simplificación administrativa, que, si bien constituyen el tercer pilar de la PNMGP, su impacto en la ciudadanía y en la gestión pública resultan transversales a toda la administración, siendo más un eje transversal que un simple pilar.

La delimitación de la competencia para evitar una excesiva burocratización de la administración pública que tanto se señala en la articulación interinstitucional, no fue posible sino hasta la creación de diversas medidas de simplificación

administrativas y la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas, institución de la que hablaremos en acápite posteriores, pero, que ha sido fundamental para la simplificación administrativa en el Perú. Sin embargo, la actual política nacional de modernización de la gestión pública al 2030, promulgada por el Decreto Supremo N° 103-2022-PCM, aún señala como causa del problema público el individualismo con el que actúan las entidades públicas, que tratan de abordar sus problemas de manera independiente creando formas territoriales de pensar que terminan perjudicando la colaboración intra e interinstitucional para implementar políticas públicas con objetivos y/o metas comunes.

Actualmente, la nueva Política nacional de modernización se enfoca mucho a la actuación e intervención en las políticas públicas. Ya no existen pilares o ejes transversales, lo que no significa que la articulación interinstitucional (o intergubernamental) se haya abandonado como objetivo, solo que se ha incluido como parte esencial en toda política pública respecto a la intervención del Estado. Dado que esta política de modernización recién cumplirá un año desde su promulgación aún no hay directrices claras de como abordan el tema de la articulación entre entidades, no obstante, este asunto continúa en la agenda de la modernización del Estado.

## 1.2 Primer pilar: planificación estratégica

### 1.2.1 La prospectiva y la planificación

#### 1.2.1.1 Estudios de futuros: de la predicción a la prospección

La PNMGP establece como primer pilar de la misma, las Políticas Públicas Nacionales, Planes de desarrollo concentrado, Planes estratégicos operativo institucionales. En otras palabras, el primer pilar es la articulación de un

planeamiento estratégico de todo el aparato estatal, puesto que la misma PNMGP va explicando en el orden jerárquico que estas tienen. Primero nacional, luego regional/local y finalmente la planificación por cada institución. No obstante, antes de proceder a explicar la jerarquía y articulación de las políticas públicas, que a su vez coinciden con un planeamiento estratégico de las diferentes entidades del Estado, es necesario desarrollar la planificación estratégica y la prospección que es la base para el desarrollo de cualquier planificación.

Toda política pública tiene algún objetivo o meta social o de interés público, no obstante, estas políticas son propuestas en un tiempo determinado que nunca coincide con el tiempo en que dicha política será aplicada, esto es el futuro, lo que convierte en incierta la concreción de dichas políticas públicas. Las ciencias administrativas coinciden con la política en que es necesario desarrollar una estrategia correcta para el alcance de los fines, metas u objetivos esperados. Es por ello que se entiende a la estrategia como una mezcla entre ciencia y arte para formular, implantar y evaluar una serie de decisiones en una organización que permite llevar a cabo sus objetivos. (Astigarraga, 2016, pp. 15-16)

Dada la naturaleza futura que tiene toda estrategia es inevitable hacer un análisis del futuro sea sencillo o complejo. Hacemos mención de esta situación porque en la teoría administrativa se discute aún si el estudio del futuro (o el análisis del mismo) es auxiliar o esencial para el desarrollo de estrategias; a lo que bastará mencionar que, a nuestra consideración, el estudio del futuro es inevitable en el desarrollo de estrategia por la propia naturaleza de las decisiones que tienen repercusiones desde que son tomadas en adelante, no siendo decisiones estáticas o inmutables en el tiempo.

A esta misma conclusión se llega si analizamos las estrategias que deben adoptar las entidades públicas puesto que, estas entidades tienen una función principalmente regulatoria, es decir ordenan el comportamiento tanto hoy como hacia adelante en el tiempo. Entonces, cada vez que las entidades públicas adopten decisiones, lo harán pensando en el futuro que quieren regular, a lo que cabe la pregunta ¿Cuál futuro? (Miklos, s.f., p. 14) Esta pregunta es válida porque el futuro es incierto, es por eso que al desarrollar una estrategia y sobre todo una con relevancia pública es necesario hacer un análisis correcto que nos permita tomar las mejores decisiones o aquellas que tendrán mejores resultados frente a otras alternativas.

La teoría administrativa desarrolla dos corrientes respecto al estudio de futuros, la primera en aparecer fue desarrollada en Estados Unidos y se le denomina escuela determinista; la segunda corriente que surge con posterioridad se desarrolló en Francia, se le denomina escuela voluntarista. La escuela determinista basa su estudio de futuro en el estudio de diferente información y elementos externos para determinar el futuro más probable; mientras que la escuela voluntarista concibe al futuro como una posibilidad que se pueden ir amoldando conjuntamente con las acciones que se tomen.

La primera escuela, al buscar determinar cuál será el futuro más probable, en sus inicios hacía predicciones o pronósticos (también denominado *forecasting*) estos los conseguía con una increíble cantidad de datos que fueran pertinentes para identificar una tendencia y predecir el posible escenario al que las organizaciones se enfrentarían en el futuro. Esta escuela desarrolló su teoría basándose en la idea principal que el futuro es la continuación del pasado. Esta metodología de estudios de futuros fue criticada porque es falaz la idea de

continuismo, es decir, las tendencias no son siempre constantes. También fue criticada porque los pronósticos constantemente tenían sesgos subjetivos de quién los desarrollaba y que el determinismo científico no siempre es el más exacto. (Indacochea, 2014, p. 52)

Hasta este punto, el principal método para estudiar el futuro era proyectándolo, es decir, una evolución del pasado basado en hipótesis desarrolladas con datos del presente para determinar una tendencia hacia el futuro. Esto evolucionó hacia la previsión (también denominado *foresight*); en la que estos estudios de los datos históricos para determinar un futuro eran acompañados con datos de expertos que eliminaran en parte el sesgo subjetivo del estudio; al final se obtenía como resultado (en la previsión) una probabilidad del o los futuros posibles más que un futuro único o una tendencia única hacia el futuro. No obstante, el factor subjetivo que pretendía mitigarse terminó siendo reemplazado por el de los expertos cuyas previsiones terminaron siendo erróneas en la época en que fueron desarrolladas. (Godet M. , 1993, pp. 13-15)

La constante falla de los modelos deterministas evidenció una falencia en las bases teóricas de dicha escuela y su principal error consistía en la mala concepción del futuro que tenían. Al realizar los estudios, concebían al futuro como algo único o determinado y no tomaban en cuenta la propia participación de la organización. En respuesta a esto se desarrolla una nueva perspectiva que concebía al futuro como algo siempre incierto y también señaló que la participación de los actores influía en el futuro. Así se crea una corriente de estudios de futuro en el que no se habla de futuros probables o tendencias, sino de futuros posibles que bajo determinadas condiciones se les denomina “futuribles”, a los cuales

(mediante la planificación estratégica) se puede llegar mediante la toma de las decisiones adecuadas.

Tal como ya lo indica la doctrina mayoritaria, el futuro no es solo un pronóstico probable sino el resultado de las acciones concretas producto de las decisiones tomadas por las organizaciones (Miklos, s.f., p. 14), es por ello que en la evolución de los estudios de futuros se salta de la previsión a la prospección. Así la prospección se termina de separar de la escuela determinista porque no pretende predecir el futuro, en cambio la prospección será un proceso participativo de construcción de una visión a largo plazo que permita tomar decisiones en el presente. (Astigarraga, 2016, p. 14)

En el sector público, normalmente la elaboración de políticas públicas va de la mano con un estudio prospectivo del futuro. Este tiene cuatro momentos importantes, el primero es Conocer, lo que significa recabar elementos de la realidad que permitan elaborar escenarios de futuros mediante la consulta, esta primera etapa se asemeja mucho a lo que era el *forecasting* o el *foresight* porque mediante esto, determinaremos los futuros posibles y la probabilidad que estos se concreten; sin embargo, no se limita solo a esto.

Conocer también implica luego de recabar la data y diseñar los escenarios posibles y su respectiva probabilidad, ordenarlos y evaluar su deseabilidad. Dado que, la toma de decisiones termina por afectar la concreción de alguno de estos escenarios, es necesario también jerarquizar que tan deseable es cada uno de los escenarios en la medida que al tratarse del diseño de una política pública que pretende solucionar una problemática pedida por la población o los ciudadanos, también deben descubrirse que es lo que efectivamente los ciudadanos desean mediante un proceso de consultas, siendo esta una manera de participación

ciudadana en el diseño de políticas públicas (acciones propias de un modelo administrativo de gobernanza o un gobierno abierto).

Una vez conocidos los futuros posibles y las expectativas de la población (o sus necesidades) debe procederse a la segunda parte de la prospección en el sector público, el diseño. Esto significa sintetizar los futuros posibles con el deseo de la población de manera que los futuros, además de posibles, también sean deseados como objetivos. Esto es importante para que la entidad pública adopte como propios los objetivo y puedan corresponderse con el deseo o intereses de los diversos actores sociales. De esta manera la condición para que un futuro posible sea futurible es la correspondencia de ser alcanzado por la organización. De esta manera el futurible ya no solo es un escenario sino también un proyecto en el que se involucran diversos actores, siendo esta la razón por la que un futurible no se determina, se diseña. (Miklos, s.f., p. 19)

La tercera etapa de la prospección en el sector público es la de acción, esto es hacer uso de las alianzas creadas y los recursos previstos para comenzar a ejecutar este proyecto futurible. Esta parte de la política pública es parte del proceso de prospección pública en la medida que la prospección es un proceso continuo que no debe terminar. Incluso durante la ejecución del futurible se siguen analizando o retomando de idea de contingencias que puedan surgir durante la ejecución de este proyecto. Esto no debe confundirse con que al área de planeamiento se le deban atribuir competencias del área operativa, solo tratamos de explicar en un marco teórico que todo proceso prospectivo deviene en la ejecución de aquel futurible diseñado.

Finalmente, una cuarta etapa, es la de la reevaluación. Esta etapa es probablemente la más abandonada por las administraciones públicas porque son

muy pocas las evaluaciones realizadas luego de la ejecución de políticas públicas o están mal evaluadas. Esto último puede responder al sesgo de sus propios indicadores, si en la fase del diseño no se han establecido indicadores adecuados es posible que estos indicadores se cumplan positivamente sin que realmente se haya resuelto la problemática social que inicialmente motivó el desarrollo de toda esta política pública.

Algunos autores dispensan esta última etapa de la prospección pública alegando que básicamente se integra como parte del ciclo de la prospección en la que la retroalimentación es parte del conocer (primera etapa) de la nueva prospección que se realizará; sin embargo, es de nuestra opinión que estas consten por separado incluso en el marco teórico, sino podría volverse a aplicar la misma metodología de aprehensión de la realidad de la primera etapa y podría desarrollarse varias veces la misma política pública, en que los indicadores siempre resulten favorables pese a que la realidad problemática se mantenga constante; generándose este fenómeno porque nunca se tomó en cuenta a los indicadores elaborados como parte de la realidad problemática para determinar los diferentes escenarios. Es por esto que la cuarta etapa de evaluación no puede coincidir con la primera y deben ser etapas independientes.

#### 1.2.1.2 La planificación estratégica en el Perú

La principal diferencia entre el estudio de futuros y la planificación es que el último pretende definir los pasos y recursos que serán destinados en el alcance del futuro. Tal como se ha expuesto en la sección anterior de estudios de futuros, esta se encuentra siempre implícita en la planificación y/o desarrollo de una estrategia. Si bien existen muchas corrientes que tienen una concepción sobre lo que es planificación o no y lo que es o no estrategia, no reproduciremos la discusión teórica

del mismo. No obstante, si brindaremos definiciones simplificadas y con sustento teórico suficiente que nos permitan entender lo que es cada una a efectos que sean la base teórica de la presente investigación.

La planificación comprende al estudio de futuros, en la medida que planificar es construir un futuro (o diseñarlo) e idear diversos medios reales que te llevarán hacia él. (Godet M. , 1993, pp. 13-14) Por otra parte, la estrategia es el arte de usar la fuerza para alcanzar los fines trazados por la organización o también llamado objetivos estratégicos, no refiriéndose necesariamente al uso de la fuerza coactiva, sino también a la fuerza laboral u otras fuerzas que puedan emplearse. Por lo tanto, otros términos como dirección, táctica o logística, se encuentran al servicio de la estrategia y la planificación porque estas dos, son las que dotan de sentido a los otros mecanismos administrativos. (Godet M. , 1993, p. 198)

Regresando a la planificación y el estudio de futuros, cuando se desarrolló este último, mediante las diversas escuelas ya expuestas comenzó a confundirse el estudio de futuros de lo que era la misma planeación, incluso cuando la previsión era la teoría dominante y obtenía malos resultados, comenzó a criticarse a la planificación estratégica en lugar de a los estudios de futuro, los que a nuestra consideración eran los responsables de esta relativa crisis en las teorías de planificación. Es por ello válido tener en cuenta que la prospección no es lo mismo que planeamiento, no obstante, para este último es indispensable contar con una metodología sobre el estudio de futuros.

Si se ha decidido utilizar la prospección en los paradigmas actuales es casi imposible eludir la asimilación de uno con otro, la prospección tiene una idea tan elaborada del futuro y los futuribles, que de ser utilizada para la planificación permite generar una visión no solo para el corto plazo, sino que también puede ser

utilizada para el mediano y largo plazo e incluso simultáneamente. Es por eso que desde mediados de la década pasada diversas instituciones recomiendan el empleo de la prospectiva para la elaboración de diseño de políticas públicas o para el planeamiento público en general.

Ejemplo de lo mencionado es que el Banco Interamericano de Desarrollo ya en el 2015 establecía como fundamento de la planificación estratégica la capacidad prospectiva, mediante la cual al diseñar los futuribles se tomaran en cuenta las metas de mediano y largo plazo, los que a su vez, debían incluir mecanismos o pasos a seguir para alcanzar estos objetivos, creando indicadores para medir el éxito en el alcance los objetivos y definir responsabilidades claras de las diversas entidades. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 49).

Esta propuesta se da en respuesta a que muchas administraciones solo tenían una planificación anual por corresponderse con el ciclo fiscal (de un año). A lo que vale la pena admitir que es una buena iniciativa, no obstante el documento citado tiene un error conceptual, puesto que la planificación estratégica está relacionada con la elaboración de un plan con objetivos estratégicos de la institución, sin embargo la prospectiva no es indispensable a esta, ya se realizaba planificación estratégica desde finales de siglo XX, sin embargo, el fracaso que estas mismas tuvieron fue producto de utilizar la previsión y no la proyección como metodología para su estudio de futuros.

El empleo de la proyección en un planeamiento estratégico público es mucho más eficiente y genera mejores resultados que utilizar un método de estudios de futuro de orientación determinista. Tal como lo indican expertos, la proyección es útil para crear diálogo permanente sobre las posibles alternativas sociales y políticas que una nación (o incluso una región) pueden tener. De esta

manera puede crearse una visión integrada hacia la cual cada pequeño organismo, en el ámbito de sus competencias, puede encaminarse; es decir, todos viendo hacia el mismo horizonte. Por otra parte, la planeación debe entenderse como proceso permanente para que las instituciones públicas puedan afrontar con solvencia los escenarios inciertos y conflictivos que devengan en el futuro; y para ello es imperativo contar con capacidades en materia prospectiva. (Medina, 2014, p. 199)

En conclusión, la actual y mejor teoría para planificación estratégica en el sector público se concibe como una serie de pasos y decisiones que involucran emplear recursos internos y externos para el alcance de un objetivo, empleando la prospección en el diseño del futuro que pretende alcanzarse.

## 1.2.2 Lineamientos en Perú sobre planificación estratégica

### 1.2.2.1 El Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico

En el Perú los sistemas están definidos como conjuntos de derecho, técnicas e instrumentos para organizar la actividad de la administración pública, siendo estos transversales a los poderes del Estado y las diversas entidades estatales. Esta definición está dispuesta en la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. De acuerdo al artículo 43 de la Ley antes mencionada existen los sistemas funcionales, cuya finalidad será garantizar que se cumplan las políticas públicas en las que existe pluralidad de entidades estatales; y los sistemas administrativos, cuya finalidad es regular garantizar el eficaz y eficiente empleo de los recursos públicos en todas las entidades de la administración pública. (Ley N° 29158, 2007)

De acuerdo al artículo 46 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, existe once sistemas administrativos: 1. Gestión de Recursos Humanos; 2. Abastecimiento; 3. Presupuesto Público; 4. Tesorería; 5. Endeudamiento Público; 6. Contabilidad; 7.

Inversión Pública; 8. Planeamiento Estratégico; 9. Defensa Judicial del Estado; 10. Control; 11. Modernización de la Gestión Pública. De acuerdo a esta Ley la rectoría de estos Sistemas Administrativos lo tendría el mismo poder Ejecutivo, a excepción del Sistema Nacional de Control. Además, en el caso del sistema de planeamiento estratégico, esta no solo se regiría por reglamento o directivas que pueda emitir el Poder Ejecutivo, sino que también su norma principal, sería su ley en la materia. (Ley N° 29158, 2007)

Esta excepción en el sistema nacional de planeamiento estratégico (en adelante, SINAPLAN), tiene sentido porque este sistema fue creado mediante Ley N° 28522 (antigua ley orgánica del Poder Ejecutivo) y nunca fue implementado adecuadamente. Ya en el año 2005 existía a nivel normativo el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (en adelante, CEPLAN); pero nunca tuvo una implementación real, hasta que mediante Ley 29157, se delegaron facultades al Poder Ejecutivo, en el marco de implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos; y este promulgó el Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico, cuya finalidad es crear, organizar y dar funciones específicas y necesarias al SINAPLAN y al CEPLAN, de manera que sí pueda darse una implementación real al sistema y a esta institución.

De acuerdo al Decreto Legislativo mencionado el SINAPLAN está constituido por: El CEPLAN; el foro del acuerdo nacional; y los órganos del gobierno nacional o demás poderes del Estado en todos los niveles que tengan responsabilidades y competencias en el planeamiento estratégico. Los principales objetivos que tiene el SINAPLAN es ser un espacio institucional para concertar una visión de futuro para el país; articular las propuestas y opiniones para la elaboración de las diferentes

formas de planeamiento (en los distintos niveles de gobierno); Desarrollar procesos y acciones para el monitoreo de la gestión para resultados en el mediano y largo plazo además de promover acuerdos y cooperación interinstitucional tanto para la formulación de planes estratégicos como para su posterior ejecución. (Decreto Legislativo N° 1088, 2008)

El CEPLAN, como órgano rector tiene funciones generales y funciones especiales en el Marco del SINAPLAN. Dentro de sus principales funciones generales se encuentran: Conducir el proceso para formular una visión de futuro del país y también es parte de su función difundir luego esta visión concertada; Apoyar al presidente de la PCM en la elaboración del Plan Estratégico de Desarrollo nacional. Desarrollar metodologías o instrumentos técnicos que permitan asegurar coherencia y consistencia entre el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y demás instituciones; y Promover la sinergia entre las organizaciones de los sectores público y privado y de la sociedad civil y Expedir las guías, directivas y/o lineamientos que sean de la materia y dentro de su competencia, esto es en materia de planificación estratégica.

Dentro de las funciones especiales del CEPLAN hay una subdivisión (prospección, coordinación y evaluación-seguimiento) que permite resumir todas las funciones especiales en tres grandes funciones: 1) Aplicar la prospección orientando y desarrollando estudios estratégicos que permitan identificar tendencias, oportunidades y amenazas, definiendo escenarios futuros (o futuribles) a base de estudios prospectivos, promoviendo la participación de centros especializados y académicos; 2) Coordinar a todos los poderes del Estado y en todos los niveles de gobierno, al sector privado y diferentes organizaciones civiles para que se involucren en la elaboración y posterior ejecución de un mismo Plan

Estratégico de Desarrollo Nacional, promoviendo una coherencia en la formulación de planes estratégicos y unificando los criterios y metodologías para elaborar los mismos.; 3) Desarrollar el seguimiento y evaluación de la gestión estratégica del Estado, esto es, la evaluación de la ejecución de todos planes estratégicos elaborados, de manera que se informe periódicamente al Presidente de la República y al Presidente de la PCM sobre la situación institucional, económica y social del Perú con relación al avance del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional y también con los diferentes planes sectoriales, institucionales, territoriales, entre otros.

El CEPLAN está compuesto por el Consejo Directivo, la dirección Ejecutiva y el Consejo Consultivo. El Consejo Directivo es la máxima instancia del CEPLAN, se encarga de tomar las decisiones necesarias para que el CEPLAN cumpla sus funciones, autorizar los convenios de cooperación y gestión institucional. La Dirección Ejecutiva se encarga de ejecutar las decisiones adoptadas por el Consejo Directivo y el Consejo Consultivo es el órgano de asesoría del Consejo Directivo.

La importancia de señalar el esquema organizativo del CEPLAN es para señalar que esta institución tiene la lógica de la Nueva gestión pública (en respuesta a la burocracia) porque su organización no es muy compleja y no tiene una excesiva verticalidad para el cumplimiento de sus funciones. Además, esta institución tiene dentro de sí el sistema de gobernanza, porque no solo el consejo directivo está compuesto de distintos actores de diversas instituciones (Poder ejecutivo, representantes de universidades, entre otros), sino que otro organismo como el Consejo Consultivo está compuesto por gran variedad de personas destacables y que ejercen su función ad honórem priorizando una participación plural, multisectorial, multidisciplinaria y en la búsqueda del consenso.

Retomando la estructura del SINAPLAN, otro integrante de este sistema es el Foro del Acuerdo Nacional el cual no es una institución formal o permanente tal como CEPLAN, es un espacio para dialogar y construir el consenso. Se conforma por todos los niveles de gobierno, los partidos políticos con representación en el Poder Legislativo y aquellas organizaciones de la sociedad civil que tengan relevancia nacional. Este foro es presidido por el Presidente de la República y se busca crear consensos, no se crean relaciones verticales permitiendo que toda opinión sea escuchada y tomada en cuenta de convirtiéndolo un espacio representativo y plural en el que existan igualdad de condiciones para ser escuchados. Debe mantener un diálogo fluido, es a largo plazo y debe tener vocación de permanencia (continuar en el tiempo) puesto que tras aprobar el acuerdo nacional no se acaba el trabajo del foro nacional, este debe ser elaborado, difundido y reconsiderado todo el tiempo para que la visión de país que se tenga responda al tiempo en que pretenda aplicarse. (Acuerdo Nacional, 2023)

Finalmente, cuando el Decreto Legislativo 1088, hace referencia a que integra el SINAPLAN, los órganos del gobierno nacional y los demás órganos estatales que tengan responsabilidad y competencias en el planeamiento estratégico, se hace referencia literal a los Ministerios, entidades públicas, el Congreso de la República, el Poder Judicial, la Academia de la Magistratura, los organismos constitucionalmente autónomos, las Universidades Nacionales, los Gobiernos Regionales e incluso Gobiernos locales (municipalidades tanto provinciales como distritales). Siendo la composición Íntegra del SINAPLAN esta larga lista de diversas instituciones.

#### 1.2.2.2 Articulación de las políticas públicas y planes estratégicos en el Perú

Las políticas públicas y los planes estratégicos públicos, no son lo mismo que las normas jurídicas, no existe esa coercitividad en su ejecución en la medida que los planes y políticas buscan concretizar una posibilidad. A diferencia del derecho que establece un modo de comportamiento cierto y posible física y jurídicamente; la política establece una serie de acciones cuyo resultado es incierto y no necesariamente probable. Parte de la complejidad de ejecutar políticas públicas, incluso utilizando la prospección, es que existe la posibilidad que por contingencias no se logre alcanzar los objetivos de la política pública o no lograr hacer realidad el futuro propuesto.

Sin embargo, a pesar de no ser derecho, no significa que las políticas públicas y los planes públicos carezcan de orden. No todas las políticas públicas tienen la misma jerarquía y no todas son vistas por una sola entidad, es necesario explicar cada tipo de política pública que existe y su orden de jerarquía entre las diversas políticas públicas. Así existe un marco internacional, estatal y nacional en el que se desarrollan las diversas políticas públicas que las diversas entidades estatales pueden desarrollar. Además, existe la visión del Perú al 2050, que, si bien no es una política pública contenida en el reglamento que regula las políticas nacionales, es el mayor objetivo a largo plazo que tiene el Estado peruano y al que todas sus entidades públicas deben orientar sus planes institucionales y operativos.

Lo primero es diferenciar a las políticas de los planes; las políticas son una visión o ideal que de manera articulada, horizontal y verticalmente, se pretende alcanzar para un territorio deseado y determinados sectores mediante objetivos prioritarios, lineamientos y servicios. Mientras que Los planes son el reflejo de las políticas públicas, contando con objetivos, indicadores y metas que sean acordes a las políticas establecidas, además, los planes incluyen acciones preventivas y

evaluaciones de simulacro al emplear la prospección, para alcanzar el futuro. (CEPLAN, 2017, p. 7) Ambos instrumentos son complementarios y son indispensables para conducir el correcto accionar de la administración pública, al menos en Estados modernos y en el contexto actual.

En ese sentido, existen tres niveles de articulación y jerarquía en el Marco del SINAPLAN: 1) El nivel de la sociedad y el Estado; 2) Territorio y gobierno; 3) Entidad pública (institucionales). Estos niveles representan el grado de importancia y subordinación de las diferentes políticas públicas; esto no debe confundirse con la jerarquía normativa en el derecho cuya contravención acarrea la expulsión o inaplicación de una norma del ordenamiento jurídico.

No existe algo como un ordenamiento político o de políticas públicas, existe una tendencia política o ruta a seguir, en ese sentido, las políticas de las diferentes entidades públicas deben seguir la misma tendencia que las políticas territoriales que a su vez deben ir en corriente con las políticas estatales. De existir políticas públicas que se contravengan estas tendrán poco éxito en el alcanzar la visión esperada o futuro deseado, por lo tanto, la consecuencia de desarrollar políticas contradictorias no es deontológica como en el derecho, sino ontológica, pues la realidad alcanzada no se corresponderá con el futuro trazado si persisten las políticas contradictorias, siendo las políticas de mayor jerarquía (territoriales sobre las institucionales y estatales sobre las territoriales) las que deberían prevalecer para evitar conflictos que pueden perjudicar al país; dado que las políticas de mayor jerarquía tienen un mayor nivel de consenso y por tanto una mayor legitimidad y probabilidad de ser alcanzadas.

El nivel de la sociedad y el Estado está compuesto por la concertación lograda en el foro del acuerdo nacional, la visión de país al año 2050 y las treinta y

cinco (35) políticas de Estado que se encuentran vigentes. Recordando lo explicado en la sección anterior, el foro nacional es el espacio para lograr concertación, el producto del foro del acuerdo nacional son las políticas de Estado siendo este documento principalmente político. En él se describe cómo pretendemos alcanzar las metas y aspiraciones de la ciudadanía y orienta el accionar del Estado a largo plazo. Sin tener un carácter vinculante, orienta las políticas de toda la gestión pública y son referente para el trabajo de los poderes del Estado. El acuerdo nacional y las políticas de estado existen desde el 2002, en aquella época se aprobaron veintinueve (29) políticas de Estado con énfasis en cuatro objetivos principales: i) Fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho; ii) Desarrollo con Equidad y Justicia Social; iii) Promoción de la Competitividad del País; iv) Afirmación de un Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. (Acuerdo Nacional, 2023)

Estas políticas del Estado no son documentos o instrumentos estáticos que permanecen sobre piedra inamovible, el sistema de gobernanza que se instaura en el SINAPLAN, invoca el constante diálogo y actualización de las mismas políticas de Estado. Con el paso del tiempo desde el 2002 en adelante se han venido incrementando el número de políticas de Estado. Estos cambios se han dado por parte del mismo Foro Nacional, como la política 30 (Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional) en el año 2003; también como iniciativa de partidos políticos en el caso de la política 31 en el 2004 (Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda) y 35 en el 2017 (Sociedad de la información y sociedad del conocimiento); e incluso a propuesta del presidente de la República quien también preside el Acuerdo Nacional, por ejemplo la política 33 en el año 2012 (Política de Estado sobre los recursos hídricos) y la política 34 (Ordenamiento

y gestión territorial) en el año 2013. Siendo actualmente treinta y cinco (35) las políticas de estado vigentes en el Perú.

Otro instrumento político, aunque no contemplado como política pública, es la visión de país. Similar a las políticas estatales, la visión de país pretende orientar las decisiones de las diversas instituciones del Estado, pero esta visión es aún más trascendente a cualquier política nacional porque debe inspirar el desarrollo del Estado mismo y también de los diversos planes estratégicos para alcanzar esta visión, se llega incluso a señalar que esta visión de país es la base para formular el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional. (CEPLAN, 2019, p. 3) Aunque este instrumento no se encuentre formalmente como una política pública, es similar a las políticas de Estado, en el sentido que son trascendentes a todas las demás políticas e inspiran los planes de los de los demás niveles (el territorial e institucional). Es por todo lo expuesto que la visión de país está considerada en este nivel al igual que las políticas de Estado aprobadas por el Foro del acuerdo nacional.

Actualmente el Perú cuenta con una visión de País al 2050, esta visión tardó en crearse e inició su proceso en el año 2017, a propuesta del CEPLAN. Para el desarrollo de la visión de país, se tomó en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos por la ONU para el 2030, se crearon varios espacios de dialogo y consulta nacional concertando una imagen de país con más de 4500 representantes de diferentes instituciones de gobierno, la sociedad civil, academias, empresas entre otros; también consultó con más de 50 científicos expertos investigadores para diseñar el futuro deseado culminando el proceso de consulta y diálogo en el 2018. De ahí en adelante se crearon grupos multidisciplinarios para someter con rigor la propuesta de la visión de país y se

realizaron diversas reuniones de grupos de trabajo para proponer diferentes versiones de la visión de país y que estas fueran factibles en un corto, mediano y largo plazo. (CEPLAN, 2019, p. 4)

Finalmente, el 29 de abril de 2019 se aprobó por consenso la visión del Perú al 2050 contando con cinco (5) ejes que deberíamos alcanzar: 1) Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena; 2) Gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático; 3) Desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza; 4) Sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los Derechos Humanos y libre del temor y de la violencia; y 5) Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás.

Tanto las políticas de Estado, como la visión de país son documentos políticos que marcan el destino, pero la ruta es trazada mediante los planes estratégicos. Tal como señala el artículo 6 numeral 3 del Texto Único Ordenado del Reglamento que regulan las Políticas Nacionales (en adelante TUO de políticas nacionales), aprobado por Decreto Supremo N° 029-2018-PCM y sus modificatorias, los consensos logrados en el Foro del Acuerdo Nacional plasmado en las políticas de Estado se terminan de Concretar en el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (en adelante, PEDN), siendo la PCM a través del CEPLAN quien facilita el seguimiento de estas políticas.

Para elaborar los diferentes planes se cuenta con un ciclo de planeamiento estratégico, similar a los pasos de la prospección que se desarrollaron en el acápite anterior. Para el CEPLAN el desarrollo del planeamiento estratégico tiene cuatro (4) etapas: i) Conocimiento integral de la realidad, lo que significa comprender la

situación actual mediante caracterización y diagnóstico de variables y mediante este procedimiento comprender las necesidades y prioridades de la ciudadanía; ii) El futuro deseado, lo que significa identificar las aspiraciones de la población, analizar el futuro, identificar tendencias con oportunidades y amenazas para crear una imagen de futuro deseado y posible que debe ser más favorable que el estado actual; iii) Políticas y planes coordinados, en esta etapa recién comienza la elaboración en sentido estricto, tanto de los documentos finales de las políticas públicas como de la parte operativa que ejecutará estos planes para alcanzar el futuro deseado; iv) Seguimiento y evaluación para la mejora continua, esta etapa analiza la información en función de los indicadores propuestos y se determina si se alcanzó el futuro deseado. (CEPLAN, 2017, pp. 7-8)

Es notable el paralelismo que existe entre las directivas del CEPLAN y los pasos de la prospección, como también existe un paralelismo entre las directivas de rango legal y la ciencia administrativa siendo una el reflejo del otro. Así, lo que para las directivas es el conocimiento integral de la realidad es la primera etapa de conocer en la prospección; La segunda etapa de futuro deseado, es similar a la etapa de diseño en la prospección; la tercera etapa de políticas y planes coordinados es continua a la etapa de diseño, si bien en la ciencia administrativa no está del todo definida lo que es la etapa de acción, si la elaboración del plan estratégico la ubicas dentro de la etapa de diseño o de acción será el paralelismo con la etapa propuesta con el CEPLAN; finalmente en seguimiento y evaluación, el CEPLAN contempla la etapa de acción en lo que a planificación se refiere, esto es, medir el avance del área operativa que ejecuta las políticas y planes, pero a su vez también es paralelo a la etapa del mismo nombre en la prospección. En conclusión, pese a tener diferentes nombres y ligeras diferencias en los momentos o etapas, el

ciclo de planificación en esencia es el mismo proceso de prospección, por lo tanto, la planificación estratégica en el Perú sí utiliza un esquema prospectivo.

El PEDN debe contener mínimamente cinco elementos: a) Visión compartida y concertada de futuro del país; b) Lineamientos de política; c) Prioridades de política; d) Objetivos, con indicadores y metas; y e) Acciones de orden estratégico que permitan el logro de los objetivos. El PEDN vigente para el tiempo abarcado en la investigación, es el Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021, que fue aprobado por Decreto Supremo N° 054-2011-PCM. Actualmente se encuentra es vigente el PEDN al 2050, aprobado por el Decreto Supremo N° 095-2022-PCM, en el que se busca actualizar y modificar el PEDN a las necesidades vigente de la población y alinear el nuevo PEDN con las políticas de Estado vigentes que no estaban contempladas cuando se aprobó el PEDN en el año 2011.

Actualmente el PEDN al 2050 comparte la visión de país al 2050 que ya se había desarrollado, adicionalmente, establece nueve (9) lineamientos de política; cuatro (4) objetivos nacionales con indicadores y metas posibles y diversas acciones estratégicas que se corresponden con las sub-temáticas y entidades involucradas, las que se corresponden con el objetivo específico dentro del objetivo nacional alcanzado. Por ejemplo: La acción estratégica 2.8.4 Alcanzar una cultura de paz, seguridad e identidad nacional, se corresponde con la sub-temática de cultura de seguridad nacional a cargo del Ministerio de Defensa (en adelante MINDEF), a su vez este responde al objetivo específico 2.8, Garantizar la defensa de los intereses nacionales destinado a la paz y seguridad internacional; lo que se enmarca en el objetivo nacional número 2 el cual es gestionar el territorio nacional de forma sostenible para anticipar y mitigar los riesgos y/o amenazas que pueden

afectar a la población aprovechando el uso de las TIC brindando reconocimiento a la diversidad cultural en el contexto del cambio climático.

El nivel de territorio y gobierno está compuesto por la política general del gobierno (en adelante PGG), las políticas nacionales; las políticas Regionales y las políticas locales, las cuales pueden ser a su vez de nivel provincial o distrital. La contraparte estratégica en el caso de las políticas nacionales se concreta en dos instrumentos de planificación, el plan estratégico sectorial multianual (en adelante, PESEM) y el plan estratégico multisectorial (en adelante, PEM). Por otra parte, la contraparte estratégica de las políticas regionales es el plan de desarrollo regional concentrado (en adelante, PDRC); de igual manera la política local (provincial y distrital) se concretan en el plan de desarrollo local concertado (en adelante PDLC), de acuerdo a su nivel provincial o distrital. Mencionado esto, en los próximos párrafos desarrollaremos cada uno de estos instrumentos.

Conforme al artículo 7 del Texto Único Ordenado del Reglamento que regula las Políticas Nacionales (en adelante, TUO de las políticas nacionales), la PGG son las políticas priorizadas que desarrollará el gobierno de turno. Es por esto que la PGG es un instrumento del gobierno que debe ser aprobado con acuerdo del Consejo de Ministros y que debe ser aprobado a los cuarenta (40) días después que el presidente ha asumido funciones. Este plan de gobierno, además, es presentado por el presidente de la PCM ante el congreso de la república y tras ser aprobada, los ministerios correspondientes proponen la aprobación o actualización de las políticas nacionales ya vigentes que de alguna manera estén comprendidas en la PGG, esto en un plazo de ochenta (80) días. (Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, 2018) Actualmente la PGG vigente fue la aprobada mediante Decreto Supremo N° 164-2021-PCM, para el periodo 2021-2026 de gobierno.

El artículo 8 del TUO de la Políticas Nacionales define a las políticas nacionales como las decisiones mediante las que se prioriza un conjunto de objetivos para atender una problemática pública. Son los ministerios los que tienen competencia exclusiva para el diseño y evaluación de las políticas nacionales de acuerdo al sector que tengan a cargo. A su vez, este mismo instrumento establece que las políticas nacionales pueden ser sectoriales, una determinada actividad económica y/o social; o multisectoriales; las que requieren una atención integral y se encuentra bajo la competencia de más de un ministerio. Para diferenciar una del otro existe un triple análisis: i) Las funciones, se analiza si el problema público implica una o más funciones de los ministerios; ii) El sustento técnico, en el que se presenta la evidencia que demuestra el marco del problema público para determinar si por la naturaleza del mismo se requiere de uno o más ministerios; y iii) La decisión política, se acuerda en conjunto con la PCM cuáles serán las entidades públicas que intervendrán, tomando en cuenta su capacidad técnica y de recursos (CEPLAN, 2018, p. 19).

También existe en la aplicación de las Políticas nacionales y en las siguientes políticas, una cadena de resultados para políticas y planes del SINAPLAN, que es un esquema que define en abstracto la forma en que el Estado ejecutaría las políticas públicas. Así primero se consiguen los insumos que pueden ser financieros, humanos u otro que sirva para la producción del bien y/o servicio que se producirá. Luego se continúa con las actividades mediante las que se generará valor al usar los insumos lo que generará el producto, esto es, el bien y/o servicio provisto por el Estado. Tras este proceso, la población consumirá los productos provistos por el Estado y se observaran los resultados iniciales (en corto plazo) intermedios (en mediano plazo) y finales (a largo plazo). Finalmente, se

pretende que también exista en esta cadena de resultados un impacto agregado que mejore el bienestar en la población. (CEPLAN, 2018, p. 21)

Antes de proseguir con la explicación del proceso de elaboración de una política nacional explicaremos cómo se determina en primer lugar la pertinencia de realizar o no una política pública. Lo primero es determinar si el asunto de interés tiene carácter público, esto se determina si hay necesidades u oportunidades de mejora para las personas que, tanto la política como el ámbito civil, califican como deseable y cuya solución requiere de intervención estatal. Si la respuesta es negativa, entonces no se requiere elaborar una política nacional. Pero, si la respuesta es afirmativa se procede a preguntar si esta problemática es de prioridad nacional, para ello debe enmarcarse dentro del marco de algún instrumento de mayor jerarquía, sean estos la visión de futuro, las políticas de Estado, el PEDN o la PGG; si la respuesta es negativa no se elaboraría una política nacional. Si la respuesta es afirmativa se procede con una última pregunta ¿Existe algún instrumento que aborde esta problemática? Si la respuesta es negativa se procede a elaborar una política pública. Pero, si la respuesta es afirmativa se vuelve a cuestionar si estos instrumentos están dando resultado, si los están dando entonces no se requeriría elaborar una política nacional, mientras que, si los instrumentos no dan resultados, se debe proceder a optimizar los instrumentos existentes. (CEPLAN, 2018, p. 22)

El proceso de elaboración de una política nacional cuenta con cuatro etapas, que serán empleadas reiteradamente en los demás documentos de planeamiento, estos son: 1) Diseño; 2) Formulación; 3) implementación y 4) Seguimiento y evaluación. El diseño requiere delimitar el problema de interés que será atendido por la política nacional, para ello es necesario recabar evidencia que pruebe la

existencia del problema o de la oportunidad de mejora. Para obtener esta información se cuenta con diversas herramientas tales como: Visitas provinciales, encuestas, investigaciones académicas, entrevistas con expertos, mesas de diálogos o recolección de datos estadísticos, entre otros. Luego de realizado este trabajo se debe enunciar y estructurar el problema de forma precisa. El problema también debe enunciarse y estructurarse en torno a una sola variable central para garantizar que la atención y esfuerzos sean puesto directamente en el problema que se pretende resolver. Además, el problema debe enunciarse como una mera descripción que deje abierta la búsqueda de soluciones, esto significa que la solución no puede estar implícita en el problema, de otra manera se condicionaría la solución de la problemática a una sola solución.

Luego de estructurado el problema se procede a buscar la situación futura deseada, mediante consultas directas, encuestas, análisis de tendencias u otras herramientas que sirvan para el mismo fin. Finalmente, el diseño también requiere seleccionar las alternativas de soluciones, para esto el Ministerio que esté elaborando la política nacional, primero propone soluciones posibles inspirándose en otras políticas similares dentro del territorio nacional; aplicar estándares internacionales o buenas prácticas; o aplicando recomendaciones de expertos o estudiosos. Luego de propuestas las alternativas de solución, se procede a evaluar su viabilidad, efectividad y un análisis costo-beneficio para finalmente jerarquizar las diferentes alternativas de solución y de esta forma seleccionar aquellas que sean más óptimas.

La segunda etapa de una política nacional es la formulación. El primer paso en esta etapa consiste en determinar objetivos prioritarios e indicadores que permitan medir el alcance de dicho objetivo. La estructura de estos objetivos

prioritarios comienza con un verbo que implica la acción a realizar, luego del verbo se describe la situación que desea cambiarse y finalmente se señala el sujeto o población hacia quien iría dirigida la política nacional y cuya situación es de interés mejorar. Luego se definen a las instituciones responsables de cumplir estos objetivos, a su vez, se elaboran los indicadores que medirán el alcance de los objetivos establecidos. El segundo paso en la etapa de formulación es elaborar los lineamientos, lo que no es otra cosa que, establecer diferentes medios para alcanzar los objetivos prioritarios establecidos, valiendo aclarar que la estructura es similar al de los objetivos prioritarios. Debe aclararse que la diferencia entre el objetivo y el lineamiento es que mientras el objetivo es el fin de la política pública el lineamiento es el medio, por ejemplo: Reducir el consumo de comida chatarra en niños y adolescentes, es un objetivo; a este objetivo le correspondería un lineamiento tal como incentivar la alimentación saludable en niños y adolescentes.

Luego de haber establecido los lineamientos, se deben identificar los productos específicos que brindará el Estado para operativizar los lineamientos. Estos suelen ser servicios, sin embargo, no necesariamente mediante servicios se implementan las políticas públicas, es posible utilizar instrumento de otra naturaleza, aunque mientras que cumpla con el fin requerido será aceptado como producto cualquier idea vuelva operativo al lineamiento. Para identificar correctamente el producto o servicio, este debe indicar necesariamente la respuesta a tres preguntas: ¿Quién recibirá el servicio? ¿Quién proveerá el servicio? ¿Cuál es el alcance geográfico y temporal del servicio? Luego de absueltas estas preguntas cada ministerio debe aplicarles estándares de cumplimiento para evitar que quien resulte proveedor no brinde un servicio que no sea de utilidad en el alcance del objetivo prioritario, para ello lo primordial es que

cada servicio correctamente definido cuente con un indicador que demuestre el cumplimiento del mismo dentro de un parámetro aceptable.

Finalmente, en la etapa de formulación de las políticas nacionales se debe identificar las políticas que estén relacionadas. Esto significa hacer un doble análisis, un análisis en nivel vertical esto es, determinar que los objetivos prioritarios de la política nacional se adscriban en alguno de los objetivos establecido en el PEDN, en el PGG, en las políticas de Estado o la visión de país. El segundo análisis en nivel horizontal implica articular los lineamientos con los lineamientos de otras políticas nacionales que ya se encuentren vigentes al momento de la formulación de esta. De esta manera un mismo lineamiento puede estar presente en más de una política nacional, o ser complementario al mismo. Sin embargo, es necesario que estos lineamientos no sean contradictorios puesto que ello conllevaría a un sin sentido y evitaría el alcance de objetivos y se traduciría en el empeoramiento de la situación problemática.

La tercera etapa de las políticas nacionales es la implementación, al respecto el artículo 11 del TUO de las Políticas Nacionales establece que los objetivos, metas, indicadores y demás se desarrollan en sus respectivos PESEM y PEM. También se desarrollan en los respectivos planes estratégicos y operativos institucionales de los respectivos ministerios que tengan designadas funciones en las políticas nacionales. Es explícito en señalarse que no es necesario elaborar ningún documento adicional para implementar las políticas nacionales y es por eso que es necesario el desarrollo de PESEM o PEM que operativicen los lineamientos propuesto. (Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, 2018) Por último, tanto como la política nacional se articula con el PEDN o las políticas de estado, tanto la PESEM como el PEM que se corresponda con la política nacional, también deberá

articularse con estas políticas de mayor jerarquía y aquellas políticas que se desarrollen en un ámbito territorial dígase PDRC o PDLC, también deberán articularse con las políticas nacionales, debiendo cada instrumento delimitar los roles y responsabilidades de cada institución en todos los niveles de gobierno.

La última etapa de la política nacional es el seguimiento y evaluación, la que consiste básicamente en la recopilación de información periódica de los indicadores elaborados para la medición de los objetivos prioritarios y se emitirán reportes de seguimiento de acuerdo a los indicadores en el periodo establecido para el seguimiento, lo que normalmente es de un año. Por último, la evaluación tiene tres (3) campos diferenciados: 1) Evaluación del diseño, esto es analizar si la política nacional tiene coherencia entre sus objetivos y los lineamientos propuestos; y también determina si está correctamente articulado con las demás políticas públicas; 2) Evaluación de implementación, esto significa analizar los demás instrumentos utilizados para operativizar los lineamientos propuestos, estos son: PESEM, PEM, PDRC y los planes operativos y estratégicos de los ministerios según corresponda; y 3) Evaluación de resultados, consiste en analizar si se produjeron los cambios esperados para alcanzar el futuro deseado propuesto en la política nacional.

El PESEM al igual que el PDEN cuenta con las cuatro fases del ciclo de planeamiento estratégico, pero para cada fase del ciclo se desarrolla diferentes etapas, que si bien pueden parecerse al diseño o formulación en las políticas nacionales; la diferencia es que la PESEM se elabora para implementar dichas políticas (esto es la tercera etapa de dichas políticas) por lo que si bien tiene información parecida respecto a la identificación del problema, análisis de futuro, elaborar objetivos estratégicos u otros; a diferencia de una política nacional, el

PESEM es mucho más técnico, estudiando y redactado en función de variables. Además, es en este documento donde se plasma la articulación específica y detalla entre los objetivos sectoriales y las acciones estratégicas sectoriales con los objetivos y acciones estratégicas del PEDN.

En la primera fase del ciclo de planeamiento estratégico es el conocimiento integral de la realidad. En esta fase del PESEM se realiza un análisis del sector delimitándolo y especificando las diferentes competencias sectoriales; luego se identifican las variables las que pueden hacerse del propio análisis en el diagnóstico del sector o asemejarlas con las variables contenidas en el PEDN, aclarando que actualmente se utiliza como referencia las del PEDN al 2050 (CEPLAN, 2023, p. 29). Posterior a identificarlas se les da una denominación con la siguiente estructura: Condición de cambio y sujeto/objeto; por ejemplo: Sostenibilidad de los bosques; hambre en los infantes, entre otros.

Luego de identificadas las variables, generalmente resultan ser varias y para seleccionar se pueden valer de diversas metodologías o herramientas para analizar la interrelación de las variables se sugiere utilizar la matriz de impactos cruzados en la que se analiza el nivel de relación entre cada variable con las demás determinando su nivel de influencia y de dependencia, siendo prioritarias aquellas variables que representan cambios precisos en el bienestar de la población que atiende el sector, siendo estas las variables dependientes. (CEPLAN, 2023, p. 33) Una vez determinadas las variables prioritarias se procede a compilar la información sobre estas variables y determinar su situación actual; para determinar si esta situación es buena o mala se utiliza de referencias otros instrumentos tales como: metas del PEDN, Estándares internacionales, opinión de expertos, entre otros. Posteriormente se identifican los posibles factores que determinaron que esta

realidad problemática; se identifican los actores relacionados con las variables prioritarias, tanto aquellos que tienen influencia para efectuar mejoras como aquellos que son influenciados y disfrutarían de aquellas mejoras; y se finaliza con la redacción de la imagen del sector.

La segunda fase del ciclo de planeamiento estratégico es el futuro deseado. En esta fase el PESEM tiene tres etapas: Análisis del futuro; Aspiraciones del sector y Construcción del futuro deseado. En el análisis del futuro lo primero que se hace es analizar las tendencias del sector lo que no es otra cosa que el posible comportamiento a futuro de una variable asumiendo que continuará con el mismo patrón histórico (CEPLAN, 2023, p. 39) luego de determinar las tendencias estas deben priorizarse en función de su impacto en las variables prioritarias determinadas en la etapa anterior, para luego caracterizarlas y describir cada una con el sustento del impacto con el que ha sido calificado. Lo segundo en el análisis de futuro es sopesar riesgos y oportunidades, todo en función del impacto al sector sean estos positivos o negativos y estos impactos suelen ser determinados mediante el diálogo abierto, aunque igual requieren un sustento explícito o una versión final. En tercer lugar, se formulan escenarios con la información compilada hasta este punto para explorar y prevenir diferentes futuros en los que puedan surgir hechos repentinos de gran envergadura (por ejemplo: un fenómeno natural o un estallido social) y determinar cuáles de estas interrupciones tendrían impacto en el sector y poder anticipar las necesidades ante estas situaciones.

La siguiente etapa, aspiraciones del sector, se efectúa proyectando las variables prioritarias de las cifras actuales hacia el futuro utilizando métodos de pronóstico y estimación, en caso de no contar con esto último se puede sustituir mediante el juicio de expertos y especialistas; posteriormente se pasa a una esfera

subjetiva porque se comienza a recolectar los valores de las variables que la población directamente involucrada desearía y son fácticamente posibles. En esta recolección de información también debe aprovecharse en recolectar las propuestas de medidas adoptar para alcanzar los valores deseables. Finalmente se sistematizan los diferentes aportes dados por la población involucrada de manera que en función de la frecuencia y dispersión de los valores deseables y factibles puede determinarse un único valor deseable para el indicador de la variable prioritaria que se desea alcanzar.

La última etapa para la elaboración del PESEM, en esta fase del ciclo de planeamiento estratégico (futuro deseado) es la de construcción de futuro, primero se seleccionan las medidas estratégicas, esto es, de todas las medidas propuestas por los diferentes actores para solucionar el problema o alcanzar los valores deseables y factibles se seleccionan aquellas con más impacto y con más factibilidad de realizarse (es decir, que el sector cuente con competencias y recursos para ejecutar lo propuesto) para determinar si estas medidas serían necesarias o inmediatas, poco urgentes o innecesarias. Luego de realizado este análisis se procede a redactar cómo se conseguirá el futuro deseado a través de las medidas seleccionadas y tratando de articular todo esto con el PEDN. El objetivo de redactar las medidas es enlazar el presente y el futuro mediante una secuencia, con coherencia y cierto realismo en el espacio temporal dispuesto para el PESEM (CEPLAN, 2023, p. 52)

Continuando a la tercera fase del ciclo de planeamiento estratégico, políticas y planes coordinados, en la elaboración del PESEM, existe otras tres etapas: Objetivos Estratégicos sectoriales, acciones estratégicas sectoriales y Contribución del PESEM a otros instrumentos que orientan el desarrollo. Los objetivos

estratégicos se formulan tomando en cuenta las variables prioritarias pudiendo un objetivo estratégico sectorial abarcar una o más variables prioritarias, también deben representar los resultados intermedios o finales (no pueden ser iniciales) de todo el proceso que implica implementar las medidas para alcanzar los futuros deseados. Estos objetivos tienen la misma estructura y criterios que los objetivos prioritarios de las políticas nacionales, con la diferencia que tienen un enfoque sectorial. De igual manera los indicadores elaborados para estos objetivos estratégicos sectoriales, deben guardar coherencia y debe existir al menos un indicador para cada objetivo. Suele tomarse como referencia las variables para elaborar los indicadores y aunque no es indispensable que así sea, los valores deseables y factibles concertados en la etapa de aspiraciones futuras, son un reflejo directo de lo que debe medir el indicador elaborado.

Las acciones estratégicas sectoriales se desarrollan con el mismo esquema que los objetivos estratégicos sectoriales, con la gran diferencia que estas acciones se orientan a obtener los resultados iniciales de la implementación de medidas. Además, debe explicarse como las acciones estratégicas sectoriales contribuyen al logro de los objetivos estratégicos sectoriales, por lo que las acciones deben ser coherente y concatenadas con los objetivos. Finalmente, deben elaborarse indicadores que evidencien en logro de los resultados esperados en el corto plazo. Y la Última etapa para la elaboración del PESEM en esta fase del ciclo de planeamiento estratégico es la contribución del PESEM a otros instrumentos que orientan el desarrollo. Esto solo consiste en articular el PESEM con otros instrumentos de planeamiento, de esta forma el PESEM se articula con el PEDN mediante la contribución y se articula con los Planes Estratégicos Institucionales y los PDRC mediante la orientación, efectuándose diversas matrices que evidencias

la coherencia y cohesión que estos planes estratégicos tienen entre sí. De manera similar, se evidencia mediante una matriz la vinculación que los objetivos estratégicos sectoriales del PESEM guardan con los objetivos priorizados de las políticas nacionales.

La última fase del ciclo de planeamiento estratégico y a su vez la última etapa en la elaboración del PESEM es el seguimiento y evaluación dicho instrumento. Es válido decir que todos estos instrumentos de planeación y de política, cuentan con los mismos criterios de seguimiento y de evaluación. Entonces, el seguimiento consistirá en la compilación de la información a través de los indicadores elaborados y la evaluación se efectuará tomando en cuenta los tres tipos de evaluación, de diseño, de implementación y de resultados alcanzados. Por lo tanto, el producto en esta última etapa será el reporte de seguimiento y el informe de evaluación del PESEM. (CEPLAN, 2023, p. 64)

Los siguientes instrumentos de planeamiento que desarrollaremos son lo ámbito territorial, estos son, los PDRC y los PDLC. Al respecto debemos señalar que, para su formulación, no distan mucho a como se elaboran los PESEM, puesto que tienen que articularse en un esquema similar. En ese sentido el PDRC sigue el ciclo de planeamiento estratégico, por lo que tiene una primera fase de conocimiento de la realidad, en la que se hace un diagnóstico y se elabora una imagen del territorio; luego se continúa con la segunda fase de futuro deseado, en la que al igual que en el PESEM se hace un análisis de futuro, se recolectan las aspiraciones de la población y se diseña un futuro deseado. Posteriormente, en la tercera fase de políticas y planes coordinados, fase en la que se desarrollan los objetivos estratégicos, que para la PDRC serán regionales, también se desarrollan acciones estratégicas regionales y los respectivos indicadores para cada uno. De

esta forma se lograría en el corto, mediano y largo plazo los valores deseados en los indicadores elaborados en función de las variables diseñadas en la primera fase de conocimiento integral de la realidad. Luego se articula con el PEDN se aprueba y presenta la PDRC; y la última fase común a los demás instrumentos de planeamiento, es el seguimiento y evaluación, fase que se ejecuta bajo el mismo esquema en todo el SINAPLAN en el Perú.

Por lo tanto, no repetiremos lo ya explicado en el PESEM, sino que nos avocaremos a explicar las características particulares que tiene la PDRC y que lo diferencian de otros instrumentos de planeamiento. Lo primero es que este instrumento tiene un enfoque territorial (a diferencia del PESEM que es sectorial) lo que significa que debe caracterizar un territorio específico (Región) impulsando el desarrollo de todo este territorio como una unidad planteando una perspectiva multidimensional, tratando las diversas temáticas que puedan desarrollarse sobre la región, por ejemplo: el desarrollo humano, social, institucional, ambiental y económico, procurando que este sea sostenible. (CEPLAN, 2021, p. 16) Entonces, aunque no debe compilar la aspiración de todo el territorio nacional como sí lo deben hacer los ministerios en el PESEM, deben abordar una diversidad temática de diversos sectores de manera que pueda conocerse íntegramente la realidad regional, para así poder concertar una visión como región.

Otra gran diferencia son las autoridades y actores involucrados desde la elaboración hasta promulgación de este instrumento de planificación. A diferencia del PESEM en el que los ministerios tienen a la cabeza la formulación del plan estratégico de su sector, en el PDRC intervienen diferentes organismos para conseguir una adecuada concertación en la elaboración de este instrumento. De acuerdo la Ley Orgánica de Gobiernos regionales, Ley N° 27867, estos últimos son

los responsables de formular y aprobar el PDRC. A su vez el Gobierno Regional se vale de tres (3) órganos para cumplir con esta función: i) el Consejo Regional quien está facultado para aprobar el PDRC; ii) El consejo de coordinación regional (en adelante, CCR) quien desarrolla una función consultiva, este órgano está conformado por el Gobernador regional, los alcaldes provinciales de la región y los representantes de las organizaciones civiles ante esta instancia; iii) Gerencia de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial del gobierno regional, quien será el encargado de conducir la formulación del PDRC, será también la secretaria técnica del CCR y coordinará la obtención de información de las provincias. (Ley N° 27867, 2002)

Otra cuestión particular durante la formulación del PDRC, es que deben cumplirse siete (7) requerimientos básicos: 1) Las municipalidades provinciales deben obtener la información relevante de sus provincias para elevarlas al CCR; 2) Deben brindarse espacios de diálogo y concertación para involucrar a la mayor cantidad de actores posibles y obtener una imagen actual y futura del territorio, más fidedigna; 3) Debe identificar y tratar de replicar experiencias de buenas prácticas que puedan haber ocurrido dentro de la misma región o incluso en instituciones externas a esta, pero, que son posible de replicar; 4) Se deben tomar en cuenta las propuestas del sector empresarial productivo, para motivar un desarrollo económico sostenible identificando zonas potenciales para el desarrollo, atender necesidades o sean oportunidades de inversión; 5) Se analizan y proyectan en el futuro el impacto que tendrían las diversas intervenciones propuestas mediante los datos ya existentes; 6) Tomar en cuenta los aportes de la comunidad científica, universitaria o demás institutos para identificar con mayor sustento más científico la realidad de la región y propuestas más atractivas y deseables; 7) Debe articularse con

territorios colindantes de manera que se puedan establecer dinámicas económicas sociales al interior de la región y con otras regiones. (CEPLAN, 2021, p. 30)

Además de estos requerimientos, también deben cumplirse otras seis (6) consideraciones: i) Buscar alianzas para logra una articulación intergubernamental en los distintos niveles de gobierno; ii) Recopilar los requerimientos de los usuarios para validar los resultados en las mejora de las prestaciones pública e identificar las prestaciones dadas por el sector privado y su posible coherencia con las prioridades regionales; iii) Buscar la simplificación administrativa e integrar los diversos sistemas administrativos (a nivel regional) para asegurar que el actuar público se alinee con lo planificado; iv) Tener programación multianual y tomar en cuenta los distintos conceptos presupuestales para que sea un plan viables y sostenible; v) Debe promover la generación de conocimiento para aumentar la eficiencia tanto privada como pública en la producción de bienes y/o servicios, asegurando la propiedad intelectual y la participación de instituciones de investigación; y vi) Ser flexible para adaptarse a los cambios que por el paso del tiempo den pie a nuevas propuestas y/o nuevas necesidades que requieran ajustes al PDRC. (CEPLAN, 2021, p. 31)

Por último, en el nivel de territorio y gobierno, el instrumento de menor jerarquía son los PDLC (provinciales y distritales), pero, al ser este un plan de carácter territorial tiene el mismo esquema que los PDRC, con la diferencia en los actores que la elaboran, el Gobierno Regional es remplazado por el municipio, El consejo regional es reemplazado por el Consejo municipal; el CCR es reemplazado por el Consejo de Coordinación Local (en adelante, CCL) y la Gerencia de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial del gobierno regional es sustituida por la Oficina de Planeamiento y presupuesto. En el desarrollo de los

PDLC para las municipalidades provinciales, consultan a las municipalidades distritales como su principal fuente de información; y en lo demás el PDLC comparte los mismo requerimientos básicos y consideraciones que la PDRC con la atinencia que se limita a la competencia provincial o distrital según la PDLC que se proponga elaborar.

En el último nivel de políticas y planeamientos del SINAPLAN se haya el nivel institucional, en este nivel encontramos la política institucional, el plan estratégico institucional (en adelante PEI) y el plan operativo institucional (en adelante, POI). La política institucional indica los retos prioritarios de la entidad plasmándolo en objetivos prioritarios conjuntamente con los compromisos del sector y la PGG. Además, también se plasman lineamientos, que son los medios a través de los cuales se pretende alcanzar estos objetivos. (CEPLAN, 2019, p. 22) Por otra parte, el PEI tiene una estructura similar a los otros planes estratégicos que ya hemos estudiado, pero tiene algunas particularidades, las que se justifican principalmente porque su enfoque solo es respecto de la entidad y no sobre una realidad definida.

Para mencionar algunas de estas particularidades el PEI en la fase del conocimiento integral de la realidad solo tiene el enfoque sectorial al que la entidad pertenece y delimitado a la jurisdicción que ha sido asignada. La entidad estudia la realidad analizando sus procesos operativos que ya están definidos en su ley de creación o el reglamento que determina sus funciones. Para el análisis del futuro deseado por la entidad, esta toma como base de análisis el mandato legal que recibe la entidad, por tanto, aunque puede consultar a la población sobre el desempeño que realiza, no puede despegarse de su base legal y por último, al estar en el último nivel de políticas y planes estratégicos debe procurar articularse

correctamente con la visión de país, las políticas de Estado, el PEDN, la PGG, los planes nacionales, los PESEM o PEM que lo involucre y todos aquellos instrumentos de política o planificación que se hallen en un nivel superior. Por lo demás, el PEI también requiere el desarrollo de objetivos estratégicos institucionales y acciones estratégicas institucionales que operativicen los lineamientos propuestos, sin olvidar que también deben elaborarse sus respectivos indicadores para su correcto seguimiento y evaluación.

Por último, el POI contiene las diversas actividades operativas e inversiones necesarias para que tanto los objetivos y acciones estratégicas institucionales puedan llevarse a cabo. El POI debe guardar coherencia con el PEI tanto en las acciones e inversiones a realizar, como en el horizonte temporal para el que son planeados existiendo POI anuales y POI multianuales, dependiendo la planificación que tomen en cuenta la institución. (CEPLAN, 2019, p. 43)

Las actividades operativas contenidas en el POI constituyen los medios necesario para contribuir al logro de las acciones y objetivos estratégico institucionales, mientras que las inversiones son aquellas que se efectúan para mantener o mejorar la producción de la entidad o contribuir al cierre de brechas identificado como un problema en la fase de conocimiento integral de la realidad (CEPLAN, 2019, p. 44) por ello se suele recomendar que las actividades operativas institucionales, al redactarse su denominación, tengan la estructura de: verbo sustantivado y el objeto específico con el que se pretende alcanzar la acción estratégica institucional, por ejemplo: Resolución de expedientes pasivos. Vale añadir que toda actividad operativa institucional además de su denominación, debe contener una unidad de medida, la meta física que se pretende alcanzar, una programación de costos que serán asignados para que dicha actividad se realice,

una programación financiera que debe concordar con el presupuesto asignado, un ubigeo en el que se desarrollará la actividad operativa y el nivel de prioridad que esta actividad tiene tomando en cuenta los recursos asignados.

Unas últimas características que deben tomarse en cuenta sobre los POI es que siempre se elabora un POI multianual con el periodo de tres años, un POI anual que debe ser concordante con el Presupuesto Institucional de Apertura (en adelante, PIA), el que puede modificarse por diversas contingencias que puedan suscitarse durante el año, a lo que POI anual también debería modificarse. Generalmente estas modificaciones se hacen por trimestres, en la medida que resulten necesarias. Finalmente, el POI también es sometido a un seguimiento y evaluación tal y como los demás instrumentos de planificación en el SINAPLAN. Los informes de seguimiento lo realizan las mismas unidades ejecutoras que desarrollan las actividades operativas en las instituciones. Estos reportes se elaboran periódicamente cada trimestre del año, siendo la del último trimestre la que presentará la información acumulada de todos los informes anteriores, consolidándose como un informe de seguimiento anual.

### 1.3 Segundo pilar: Presupuesto por Resultados

#### 1.3.1 El sistema integrado de administración financiera

##### 1.3.1.1 Estado, economía y las finanzas públicas

Pese a mencionar al Estado en el título de este apartado, puesto que ya hemos hecho un desarrollo histórico del Estado y su evolución, no es necesario volver a explicar dicha transición. Pero, vale aclarar nuevamente que los objetivos y fines de los Estados variaban de acuerdo al ideal o esquema teórico en que se fundasen. A lo largo de la historia se han desarrollado diversos sistemas de

gobierno y diversas teorías del Estado, incluso el desarrollo de derechos individuales, no fue posible hasta después de la concepción de un imperio universal y pese a ello la creación de derecho individuales a cierto grupo de personas no implicó algún compromiso del Estado respecto de estos derechos. Podemos afirmar que al principio los Estados tenían gran interés en poder mantener su propia existencia, mediante la consolidación del poder. Por esto, la creación del Estado no solo era por un tema administrativo, sino también con un sentido de defensa respecto de otros Estados.

Una primera etapa de las finanzas públicas se limitaba a que esta organización social tuviera los recursos necesarios para atender necesidades colectivas. En aquellos gobiernos en los que el gobernante y su voluntad eran la forma de tomar decisiones públicas o mediante acuerdos en democracia, pero, ejecutados por un poder absoluto, conseguir los recursos que hicieran falta para alcanzar los objetivos decididos era altamente discrecional y no se desarrollaba mucho si estos eran justos o no; solamente importaba alcanzar la consecución de los fines trazados. Por ejemplo: la *eisfora* fue un impuesto a la riqueza instaurado en la Grecia antigua para afrontar la guerra del Peloponeso. Y si esta época puede sonar muy lejana traemos a colación un ejemplo más moderno, en el que los Estados Unidos de América en 1797 determinó vender estampillas que eran de carácter obligatorio para diferentes documentos tales como testamentos, herencias, cartas portuarias y casi cualquier acto de transacción pública. Este impuesto se determinó como fuente de ingreso para financiar a su marina a la guerra inminente que tendrían con Francia. (Landa, 2010, p. 14-15)

Entonces, las finanzas públicas más que adecuarse a un periodo histórico, se adapta a las necesidades de los Estados, tal como hemos visto principalmente

para garantizar el poder del mismo o su propia soberanía siendo tan válido un ejemplo de la antigua Grecia como de los Estados modernos. Una vez establecido dicho Estado, es decir, tras conseguir cierta convivencia y reconocimiento por parte de otros, surge una segunda dimensión en las finanzas públicas es en la distribución de riquezas para alcanzar el bienestar general, existiendo dos tendencias: una que cree que el libre mercado y la limitada intervención estatal es la mejor manera de alcanzar el bienestar social; y otra que cree que es inevitable la intervención estatal en la economía para alcanzar dicho óptimo social.

Aunque algunos pueden señalar esta época con un reciente periodo de la historia, la preocupación económica y acciones concretas al respecto ya existían desde hace mucho tiempo atrás, solo que sin ese tinte político (liberal – socialdemócrata). La intervención económica del Estado ha estado presente durante mucho tiempo con el fin de lograr el bienestar general, en ese sentido las políticas sociales existen incluso desde el antiguo Egipto donde ante las inminentes épocas de escasez, el faraón ordenaba almacenar los alimentos previamente para evitar hambrunas generales. Otro ejemplo son las leyes de los pobres, desarrolladas en Inglaterra por la familia Tudor, en estos casos existía un claro interés del Estado por apoyar a los pobres. Al tener el Estado cierta función social, las finanzas públicas de aquella época tenía una primitiva, pero cierta, vocación a contar con suficientes recursos para tomar medidas económicas, es decir, enfocadas a la redistribución de la riqueza.

De esta manera, luego que el Estado logra cumplir con su principal objetivo político (asentarse como un Estado) y luego logra solucionar los problemas económicos, logras la redistribución de la riqueza, vas a un tercer enfoque que podríamos denominar como uno de bienestar. En este enfoque moderno de las

finanzas públicas ahora también deben darse servicios que faciliten la vida en sociedad. Tal vez la principal diferencia que sufra este momento específico de la historia con Estados anteriores, es el desarrollo tanto de una ciencia económica como el de una ciencia administrativa que profesionaliza la labor de las finanzas públicas. También que, a diferencia del pasado, la actual teoría del Estado la protección de derechos y el brindar servicio se constituyen deontológicamente como la razón que justifica el Estado; por lo que, el Estado está obligado a realizar financiar estos gastos para atender las exigencias sociales en pro de una justicia social.

Explicados el contexto actual en el que se desarrollan las finanzas públicas, con este enfoque científico (propio de las ciencias modernas) y en la actual teoría del Estado en el que se les conoce como Estados constitucionales de derecho, la definición más asequible es: Las finanzas públicas son una ciencia social que estudia las decisiones adoptadas por el Estado para obtener ingresos y determinar egresos para alcanzar sus fines establecidos en términos de garantías individuales, bienestar colectivo y justicia social. (Landa, 2010, p. 27) Dada la plasticidad de los fines del Estado, las finanzas públicas se constituyen con un carácter multidisciplinario e interdisciplinario para estudiar reglas y operaciones con fondos públicos que sustentan las funciones estatales para alcanzar el desarrollo social. Las diferentes leyes, políticas, planes, directivas en el marco político, jurídico, económico y social, deben desarrollar la correcta administración de los recursos para lograr los objetivos que debe traducirse en bienestar social (Apolinar, 2007, p. 48)

Entendido el concepto de finanzas públicas, es necesario explicar otro elemento adicional, propio de nuestra era contemporánea y posible de análisis

gracias a los actuales estudios económicos. Los auges y las crisis económicas que se dan en un mercado de libre competencia. Esta es una fluctuación natural que ocurre en las economías de los Estados, se denominan expansiones a las etapas en que la producción y precios incrementan, se invierte más y se gasta más dinero; la recesión cuando se produce una caída en los precios, se frena el crecimiento y comienza el desempleo; la crisis, con la quiebra de diversas empresas en diferentes mercados; y la recuperación que implica la ola de inversiones producto del abaratamiento del capital por las quiebras producto de la crisis. (Resico, 2010, p. 181)

Esto es necesario explicar, porque dado el actual rol social que cumplen los Estados, las épocas de recesión y crisis producen desempleo, hambre, escasez, incremento de la pobreza, entre otros factores que pueden contribuir a la ruptura del orden social; como lo fue el jueves negro de 1929 en la bolsa de *New York*. Por lo tanto, como función social del Estado, este debe adoptar ciertas medidas para evitar estos desastres, aunque las crisis son consecuencia natural del libre mercado, pues es el mecanismo mediante el cual se purga a las empresas ineficientes, sin embargo, no es óbice para que la población sufra una brusca interrupción. Así, desde mediados de siglo XX hasta inicios de este siglo se han postulado diferentes alternativas para este problema que está fuertemente ligado a las finanzas públicas.

La doctrina de la demanda postulaba que las crisis podían amainarse aumentando el gasto público. El fundamento de esta doctrina, también llamada Keynesiana por su autor (*Jhon Maynard Keynes*), es la débil demanda la responsable de las crisis, es de decir el poco consumo de las personas que evitaba que las empresas pudieran vender todos sus productos, al no poder vender todos

sus productos las empresas terminaban quebrando, al quebrar se producía el desempleo, consecuentemente al desempleo, la caída del salario y la caída del salario la reducción de ingresos en el hogar y volvía a reducirse el nivel de consumo generando en un nivel macroeconómico más pobreza. Al ver esta espiral descendente en la producción general, esta doctrina propone que sea el Estado quien estimule los ingresos generando gasto público. No obstante, una menor actividad económica implica también una menor recaudación; es por ello que el Keynesianismo propone una conducta anti-cíclica por parte del Estado, endeudándose para poder inyectar ingresos para reactivar su economía, expandirla y de esa forma pagar la deuda y alcanzar un equilibrio en condiciones más favorables para la población. (Resico, 2010, pp. 183-184)

Por otro lado, la doctrina de la oferta responde de forma crítica a la doctrina de la demanda, la cual, si bien solucionaba el problema de la falta de consumo, estaba generando una inflación que se traducía en la reducción de la capacidad adquisitiva del dinero que poseían las personas. Esta doctrina fundamentaba el fenómeno del ciclo económico en la masa monetaria disponible en el mercado, por ello esta doctrina es también llamada, monetarismo. Esta postulaba la existencia de un Banco Central que produce el dinero con el que se comercia en un Estado; como productor del dinero era capaz de manejar la masa monetaria de manera precisa. Se postula que al tener un incremento en la masa monetaria que se corresponda con el crecimiento de la economía (nuevas empresas, más inversiones, entre otros) no ocurrirán grandes estragos pues los agentes económicos se autorregularán redistribuyendo el desempleo o el auge económico, evitando un fuerte impacto social. (Resico, 2010, pp. 185-186)

Como podemos advertir de las teorías ya vistas, la actuación del Estado tiene repercusiones en la economía del mismo pudiendo generar pobreza o riqueza. Además, la labor financiera pública, también tiene mucho que ver en dicho proceso puesto que el aumento del gasto público tiene un rol protagónico en la reactivación económica durante el ciclo económico. De igual manera, moderar el gasto público puede generar una reacción anti-cíclica que evite la especulación durante las temporadas de expansión económica, puesto que un crecimiento constante y una inflación planificada evita una crisis inflacionaria que ponga en riesgo la capacidad adquisitiva de la población. Por lo tanto, si las finanzas públicas estudian las decisiones del Estado para obtener ingresos y determinar sus gastos, es importante que el ciclo económico sea contemplado para la toma de estas decisiones.

Las finanzas públicas generalmente están bajo el control del gobierno (Poder Ejecutivo) sin embargo, el financiamiento público no es concentrado por una sola persona, puesto que, para gestionar el financiamiento público, se debe valer de diversos elementos administrativos que hagan posible tanto la captación de recursos (ingresos) como la utilización de dichos recursos (egresos) para concretar los objetivos y metas propuestos para el Estado. La teoría conceptualiza la gestión o administración financiera pública como un macro sistema sub compuesto por: i) Un sistema presupuestario; ii) Un sistema contable; iii) un sistema de la deuda pública; iv) Un sistema que administre el tesoro público; y v) Un sistema tributario. Bajo la consigna que estos sistemas estén interrelacionados bajo una misma coordinación y bajo principios, normas y procedimientos que sean coherentes que permitan una verdadera integración de la información y de la toma de decisiones. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 16)

Adicionalmente se menciona que también este macro sistema de finanzas públicas o de gestión financiera pública, debería integrarse con los sistemas de inversión, contrataciones y patrimonio si es que se encuentra separado de los sistemas antes mencionados. Dentro de algunas recomendaciones en la administración financiera del Estado está la de tener una cuenta única del tesoro, para facilitar la consolidación de saldos efectivos y optimizar el uso de los mismos. Al contar con una cuenta única del tesoro o un conjunto de cuentas interrelacionado se puede tener información diaria sobre el saldo final de la caja del Estado; además, se promueve la transparencia y la reducción de mantener recursos ociosos. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 120)

Se debe armonizar la contabilidad con estándares internacionales puesto que estos han sido diseñados para tener un registro más detallado, eficiente y transparente que puedan contribuir a la mejora de la contabilidad en los Estados. Instaurar sistemas de compras y contrataciones más modernos y transparentes. Fortalecer el sistema de control y auditorías. Y finalmente establecer un Sistema Integrado de Administración Financiera (en adelante, SIAF) como un sistema informático que automaticen los procedimientos financieros para mejorar este macro sistema en temas de registro y control del gasto y se permita dar una mejor respuesta a las diversas crisis fiscales o macroeconómicas que puedan estarse afrontando. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, pp. 121-125)

Todo este sistema de Gestión de las Finanzas Públicas o de Administración Financiera, en general capta los recursos que luego serán empleados por el Estado para la consecución de sus fines, pero también tiene otros objetivos más específicos, tales como: gestionar los recursos públicos para alcanzar objetivos de la política fiscal y económica; permitir una ejecución económica y eficiente;

asegurar transparencia en el empleo de los recursos públicos; generar información para que las autoridades políticas o técnicas puedan tomar decisiones; implementar un sistema de rendición de cuentas que interrelacione a la administración financiera del Estado con mecanismos de control que garanticen su legalidad. (Brito, y otros, 2011, pp. 60-61)

#### 1.3.1.2 La administración financiera del sector público en el Perú

Dentro los sistemas administrativos del Estado desarrollados en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, no existe ningún sistema de administración financiera. Esto no implica que dicha administración no exista al interior del Estado Peruano. El Decreto Legislativo N° 1436 es la norma que actualmente regula el marco de la administración financiera del sector público (en adelante, AFSP), dado que esta integra varios sistemas administrativos, se le considera como un macro-sistema que contiene más de un sistema nacional. De acuerdo al artículo 6 del instrumento legal mencionado, la Administración Financiera del Sector Público está compuesta por los siguientes sistemas administrativos: i) El sistema nacional de presupuesto público; ii) El sistema nacional de tesorería; iii) El sistema nacional de endeudamiento público; iv) El sistema nacional de contabilidad; v) El sistema nacional de abastecimiento; vi) El sistema nacional de Programación Multianual y Gestión de inversiones; vii) La gestión fiscal de los recursos Humanos. (Decreto Legislativo N° 1436, 2018)

Se consideran como el núcleo esencial de la AFSP a los sistemas de presupuesto público, tesorería, endeudamiento público y contabilidad, otorgándole un rol protagónico al sistema presupuestario. Los otros sistemas que conforman la gobernanza de la AFSP son considerados complementarios o transversales, nos referimos a complementarios a el sistema nacional de abastecimiento,

programación multianual y gestión de inversiones; y como transversal al sistema de Recursos humanos. Sin embargo, doctrinariamente los demás sistemas administrativos también son considerados como parte del AFSP, el sistema de planeamiento estratégico es considerado complementario por la articulación que debiera tener con el presupuesto. De igual forma el sistema de control también es considerado como complementario porque mediante el control se garantiza la legalidad de las diversas operaciones realizadas. Finalmente, el sistema de defensa judicial del Estado y el sistema de modernización son considerados transversales a la AFSP, el primero por reducir riesgos y pasivos contingentes y el segundo porque estimula la articulación entre planeamiento y el presupuesto y orienta la gestión pública hacia la obtención de resultados. (Oliva, 2018, p. 14)

De acuerdo al artículo 17 del Decreto Legislativo N°1436 la AFSP debe integrarse con diversos instrumentos tales como: el PEDN; la PGG; los PDRC y PDLC; los PESEM; los PEI; los POI y el Marco Macroeconómico Multianual (en adelante, MMM). Los siguientes artículos del mismo Decreto Legislativo también se establecen la obligación de integrarse entre los mismos sistemas que componen la AFSP, para lograr dicha integración intersistémica, se realizan los siguientes procesos: 1) programación de los recursos públicos, que es una programación multianual de al menos tres (3) años que explicarían como se usarán los recursos en la ejecución de las políticas públicas; 2) Proceso de Gestión de Recursos Públicos, que es la ejecución de lo planeado y que tiene por finalidad apoyar la gestión de las actividades económicas con los principios de sostenibilidad y responsabilidad fiscal; y 3) Evaluación de la Gestión de Recursos Públicos, la que tiene por finalidad evaluar el desempeño de la AFSP en inversiones, en la cuenta

general de la república, en las estadísticas de las finanzas públicas y en el presupuesto. (Decreto Legislativo N° 1436, 2018)

### 1.3.2 El sistema nacional de presupuesto público

#### 1.3.2.1 Definición, conceptos y principios sobre el presupuesto

El Sistema Nacional de Presupuesto Público es uno de los sistemas administrativo establecidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Este sistema tiene su propio desarrollo en el Decreto Legislativo N° 1440; que regula este sistema como parte de la AFSP. Este Decreto Legislativo, define al Sistema nacional del presupuesto público como el conjunto de disposiciones normativas, técnicas e instrumentos dirigidos por los tres niveles de gobierno para obtener el presupuesto nacional. De acuerdo al artículo 13 del mismo instrumento legal, el presupuesto es un instrumento de gestión del Estado para lograr resultados sociales positivos, mediante prestar servicios y/o metas de cobertura eficientemente por parte de las entidades. También el presupuesto es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos a atender durante el año fiscal, por parte de cada institución pública, reflejando los ingresos que financian dichos gastos. (Decreto Legislativo N° 1440, 2018)

El presupuesto debe comprender todos los gastos que vaya a realizar la entidad, esto se determina tomando en cuenta los créditos aprobados e ingresos que pueda obtener la entidad. Por esta razón, el presupuesto también contiene los ingresos que financiarían los gastos proyectados. Y un último componente del presupuesto son las metas de resultado y las metas de producto que se pretenden conseguir o lograr mediante el crédito presupuestario. Aclarando que, de acuerdo al artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1440, se define al crédito presupuestario

como la dotación consignada en el presupuesto que constituye la cantidad límite que las entidades pueden ejecutar en el gasto público. (Decreto Legislativo N° 1440, 2018)

Existen ciertas pautas que deben respetarse en el sistema presupuestario, el primero es el de equilibrio presupuestario, de acuerdo a este principio los ingresos previsibles deben estar equilibrados con los recursos a asignar en gastos; quedando prohibido incluir algún gasto autorizaciones de gasto sin un financiamiento. Otro principio de suma importancia es el de equilibrio fiscal, el cual dispone una actitud responsable durante la formulación, aprobación y ejecución del presupuesto de manera que se respeten los límites establecidos en el MMM y otros instrumentos vigentes.

La especialidad cuantitativa del presupuesto implica que todo gasto debe ser cuantificado y expresado en el presupuesto no pudiendo excederse a lo autorizado a la institución pública. Por otro lado, la especialidad cualitativa implica que los créditos presupuestarios, que son la relación de eventuales ingresos con la política pública de gasto de la institución, deben ser utilizadas exclusivamente a la finalidad para la que fueron asignada, en ese sentido, se prohíbe que los recursos asignados para una finalidad especifican termine siendo utilizada para un fin distinto del establecido en el presupuesto. El principio de orientación a la población solo resalta el carácter social de los fines del Estado y el principio de calidad de presupuesto dispone que al presupuestar debe tomarse en cuenta la eficiencia, la equidad y la oportunidad en la prestación de los servicios.

El principio de universalidad y unidad, implica que la totalidad de los gastos públicos y la de las entidades que lo comprenden están sujetas a la Ley de Presupuesto del Sector Público. El principio de no afectación predeterminada

implica que los ingresos que puedan obtener las entidades públicas (como ingreso propio) se destinan a la cobertura de los gastos presupuestarios que se hubiesen previsto. De lo anterior puede deducirse el principio de integridad, que establece el registro total de los ingresos y gastos en el presupuesto; con excepción de aquellas devoluciones de ingresos declarados indebidos.

El presupuesto debe contener la información necesaria y debe ser lo suficientemente específico para permitir la evaluación de la gestión del mismo. El principio de Anualidad presupuestal, implica la vigencia de un año del presupuesto, año que se corresponde con el año fiscal, el que se entiende como el periodo en que se afectan los ingresos recaudados y percibidos en el mismo periodo de tiempo, pero que, en líneas generales, coincide con los años calendarios y por tratarse de un periodo determinado se concluye que el presupuesto es efímero y deben constantemente formularse uno nuevo para el año próximo. Paradójicamente, el principio de Programación multianual, establece que el presupuesto también debe tener una perspectiva multianual, esto en atención a que los instrumentos de planeamiento tienen una perspectiva superior al año; por ello no implica el quiebre del principio de anualidad, solo implica que pese a la vigencia anual del presupuesto este se diseña con una perspectiva multianual.

El principio de transparencia presupuestal dispone que proceso presupuestario debe cumplir con los estándares de acceso a la información pública que permitan mantener informada a la población y evitar secretismos que generen desconfianza. La exclusividad presupuestal, establece que mediante Ley de presupuesto del sector público solamente se atiende materia presupuestal y se recalca su vigencia anual. El principio de evidencia implica que la justificación de la toma de decisiones en el proceso presupuestarios sobre financiación y ejecución

deben basarse en la evidencia pertinente y disponible. Por último, El principio de Rectoría Normativa y operatividad descentralizada establece una función técnica y normativa centralizada (en la Dirección General de Presupuesto del MEF) y un desarrollo descentralizado del proceso presupuestario, es decir que cada entidad pública participará en la formulación del presupuesto.

#### 1.3.2.2 Proceso presupuestario

El proceso presupuestario está comprendido en cinco (5) fases, las cuales son: i) Programación multianual; ii) Formulación del presupuesto; iii) Aprobación del presupuesto; iv) Ejecución presupuestaria; y v) Evaluación presupuestaria. Durante todas las fases del proceso presupuestario se toman en cuenta los principios en el apartado anterior y tal como se explicó en el principio de Rectoría Normativa y operatividad descentralizada, la normativa que regula este proceso es dispuesta por la dirección general de presupuesto, pero la elaboración y todo el proceso presupuestario es realizado por todas las entidades públicas y sus respectivas oficinas de presupuesto (o las que haga sus veces) y/o las unidades ejecutoras.

La programación multianual presupuestaria, es la primera fase del proceso presupuestario y consiste en elaborar la Asignación Presupuestaria multianual (en adelante, APM), la que comprende el límite máximo de crédito presupuestario que cada entidad puede proyectar en su presupuesto. La multianualidad de esta APM abarca tres (3) años siendo vinculante los límites establecidos para el primer año y de carácter indicativo-declarativo la de los dos años siguientes. La APM es determinada por el MEF en función de la siguiente información: La totalidad de ingresos como fuentes de financiamiento; las reglas fiscales, las prioridades políticas en articulación con el SINAPLAN; criterios de programación

presupuestaria; la eficacia y calidad de los servicios con los que se pretende alcanzar los resultados políticos esperados.

Cabe mencionar que existen dos instrumentos con los que se elabora la APM. El primero es la Línea de Base de la Asignación Presupuestaria, que es la estimación del total de gastos necesarios para continuar con las políticas vigentes. El segundo instrumento es la Asignación Presupuestaria Diferencial, la que hace ajustes requeridos al instrumento anterior en función de la información con la que se cuente, que impliquen variaciones, por ejemplo, nuevas políticas, nuevos objetivos estratégicos o nuevos servicios. A fin de hacer explícita la información con la que se trabaja para determinar el APM debemos recordar que el Sistema nacional de presupuesto público es parte del AFSP, por lo tanto, en su elaboración el MEF solicita información de la Dirección de Programación multianual de inversiones, Dirección General de Gestión fiscal de los recursos humanos, Dirección General de Política Macroeconómica, Dirección General de Abastecimiento y Dirección General del Tesoro Público. (Decreto Legislativo N° 1440, 2018)

Una vez elaborada la APM por la Dirección General de Presupuesto Público, el MEF a propuesta de la dirección mencionada, lo presenta ante el Consejo de Ministros, máximo el 31 de mayo de cada año. Una vez aprobada por el Consejo de Ministros la Dirección General de Presupuesto Público difunde la APM a todas las Entidades Públicas que tienen aprobados créditos presupuestarios, a estas entidades se les denomina, pliegos presupuestarios. Luego de difundida la información cada pliego presupuestario desagregan los gastos aprobados en la APM hasta el nivel de clasificación programática y económica.

La segunda fase del proceso presupuestario es la formulación presupuestaria. En esta fase cada pliego presupuestal desagrega en todos los niveles de los clasificadores presupuestales el primer año establecido en la APM para dicha entidad. También se determinan las metas, consignan cadenas de gastos y se describen las fuentes de financiamiento. Durante la desagregación mencionada, cada pliego debe desarrollarla de conformidad con las metas prioritarias de la política nacional y las prioridades institucionales, para lo cual debe articularse con planeamientos que le competan a la entidad de acuerdo a los instrumentos elaborados por el SINAPLAN. Luego de formulado el presupuesto para el pliego es remitido a la Dirección de presupuesto para la elaboración del proyecto de la Ley de presupuesto para el siguiente año fiscal.

Para aclarar la diferencia entre la fase de programación multianual y la fase de formulación, La directiva de Programación multianual presupuestaria y formulación presupuestaria, aprobada por la Resolución Directoral N° 0005-2022-EF/50.01, en su artículo 7 explica que la programación multianual y presupuestaria comprende las siguientes acciones: Estimación de ingresos, sustentación del desempeño y logro de resultados; aprobar y comunicar la APM y la distribución y registro de la APM. Posterior a eso la formulación, ya no es una estimación sino la elaboración concreta de los ingresos y gastos del presupuesto y la sustentación de dicha formulación. Esta formulación puede ser observada en su registro por la Dirección Nacional de Presupuesto y subsanada por el pliego presupuestario correspondiente. (Resolución Directoral N° 0005-2022-EF/50.01, 2022)

La tercera fase del procedimiento presupuestario es la aprobación, luego de remitida la información elaborada durante la formulación, la Dirección General del Presupuesto Público elabora anteproyectos de la Ley de Presupuesto y la Ley de

Equilibrio Financiero del Presupuesto del Sector Público. Este anteproyecto es propuesto por el titular del MEF ante el Consejo de Ministros para su aprobación, una vez aprobado, el Presidente de la República presenta la versión aprobada como proyecto de ley ante el Congreso de la República para que este último lo promulgue con calidad de ley. Además, el proyecto de ley se publica en el portal institucional del Ministerio de Economía y Finanzas.

El Proyecto de Ley del Presupuesto del Sector Público solo regula exclusivamente materia presupuestaria. Este proyecto de Ley también se acompaña con una exposición de motivos que justifica y explica las prioridades en las que se enfoca el presupuesto. También contiene información detallada de los pliegos nacionales y regionales ordenada por: pliego, función, programa presupuestal, producto, proyecto y genérica de gasto; mientras que en el caso de la información de los pliegos locales solo está ordenada por: pliego y genérica de gasto. La información de los tres niveles de gobierno se detalla por: Pliego, genérica de ingresos y fuente de financiamiento.

Una vez aprobada La Ley de presupuesto público por el Congreso de la República del Perú, se constituye el total del crédito presupuestario, es decir, el límite máximo de gasto a ejecutarse en el año fiscal. La Ley de presupuesto está estructurada en dos partes, una referente al gobierno central, en el que están comprendidos como pliegos presupuestarios los tres poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), todos los organismos constitucionalmente autónomos, universidades públicas, organismos separados del Poder Ejecutivo y las demás entidades que tengan créditos presupuestarios en la Ley del presupuesto. En la segunda parte de la Ley de Presupuesto se encuentran

comprendidas los créditos presupuestarios de los distintos pliegos de los niveles regionales y locales.

Aprobada la Ley del presupuesto, esta se publica en el Diario Oficial El Peruano y en el portal institucional del MEF antes del inicio del año fiscal, mientras que los anexos de la Ley del presupuesto solo son publicados en el portal institucional del MEF. A los cinco (5) días calendarios siguientes a esta aprobación, cada pliego presupuestario publica en su portal institucional el Presupuesto Institucional de Apertura (en adelante, PIA).

La cuarta fase del proceso presupuestario es la ejecución presupuestaria. De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1440 inicia el 1 de enero y culmina el 31 de diciembre de cada año fiscal. En esta fase se perciben todos los ingresos públicos y se cumplen las obligaciones de gasto en concordancia con los créditos presupuestario establecido en la Ley de presupuesto y sus modificaciones. Dado que en el presupuesto se comprenden los ingresos y gastos generales, debemos explicar que tanto los ingresos como los gastos tienen diferentes etapas durante la ejecución presupuestaria. La ejecución de ingresos tiene tres etapas, estimación de los ingresos, una proyección de los ingresos esperados; determinación de los ingresos (identificación precisa del concepto, monto y persona que debe efectuar un desembolso a favor); y percepción o recaudación de ingresos que es cuando este desembolso se vuelve efectivo. La ejecución del ingreso es regulada por el Sistema Nacional de Tesorería, siendo esta la razón por la que no ahondaremos en la explicación de la ejecución de ingresos.

Por otra parte, la ejecución del gasto si está completamente regulada y desarrollada por el Sistema Nacional de Presupuesto Público, siendo esta la principal razón por la ahondaremos en su explicar cómo se ejecuta el gasto en el

sector público. El gasto consta de cuatro (4) etapas: i) Certificación; ii) Compromiso; iii) Devengado; y iv) Pago. También se regula la posibilidad de modificar los créditos presupuestarios en un nivel institucional y otro nivel funcional-programático; y finalmente una reserva de contingencia creada para gastos que no hubiesen podido ser previstos al momento de formular o aprobar el presupuesto. (Decreto Legislativo N° 1440, 2018)

Respecto a las etapas de la ejecución del gasto, la certificación es el acto mediante el cual se garantiza que se cuenta con un crédito presupuestario disponible, libre y autorizado, reservando el crédito presupuestario a dicho gasto certificado hasta que se perfeccione el compromiso que luego constará en el registro presupuestario. La certificación es solicitada por el responsable del área que ordena el gasto o por quien haya sido autorizado para ordenarlo y es emitida por el organismo encargado de la administración del presupuesto de cada pliego, mientras que, en el caso de los Gobiernos Locales, la certificación es emitida por su respectiva Oficina de Presupuesto. Adicionalmente existe un instrumento llamada previsión presupuestaria el cual se emite y se suscribe por la unidad ejecutora. Este documento se utiliza para ejecuciones contractuales que superen el año fiscal y en los procedimientos de selección realizados en el año previo al otorgamiento de la buena pro y suscripción del contrato. Este documento garantiza la disponibilidad de recursos para cumplir el pago en los subsiguientes años fiscales.

La segunda etapa de la ejecución del gasto es el compromiso. Esta etapa es posterior a cumplir con todos los trámites establecidos por eso mismo, el compromiso se efectúa luego de generada la obligación nacida de acuerdo a Ley, Contrato o Convenio. El compromiso es el acto por el que la entidad y la otra parte

acreedora del gasto, se comprometen a realizar dicho gasto por un importe determinado o determinable reservando un crédito presupuestario debiendo corresponderse con el monto certificado. La tercera etapa es el devengado, mediante este acto se reconoce un gasto aprobado, certificado y comprometido. Luego de realizar las respectivas acreditaciones documentales y las que sean necesarias ante el órgano competente, se reconoce la obligación debiendo afectar de manera definitiva el presupuesto institucional. Otras verificaciones que deben realizarse antes de devengar el presupuesto es la de verificar el ingreso real de los bienes (tratándose de compras), la efectiva prestación del servicio o la ejecución de obra. Es decir, que el acreedor del gasto comprometido, esté cumpliendo con las prestaciones a favor de la entidad.

La última y cuarta etapa es el pago, que es el acto mediante el cual se transfiere lo exigido por el acreedor extinguiendo parcial o totalmente el monto de la obligación devengada. Debe aclararse que las etapas de devengado y de pago también se regulan de forma específica por el Sistema Nacional de Tesorería, no obstante, adquieren relevancia para esta investigación por tratarse de los medios en el cual el Estado interactúa con otros agentes para cumplir indirectamente con la consecución de fines.

Las modificaciones presupuestarias, tal como se había explicado, se dan en un nivel institucional y en un nivel funcional programático. En el nivel institucional existen dos tipos de modificaciones, las modificaciones por créditos suplementarios, que incrementan el crédito presupuestario autorizado; y las transferencias de partidas, que trasladan el crédito presupuestario entre diferentes pliegos presupuestarios. En el nivel funcional-programático también existen dos tipos de modificaciones, las anulaciones que es la supresión de créditos

presupuestarios por proyectos o productos; y las habilitaciones que constituyen un aumento del crédito presupuestario para un determinado proyecto o producto, esto último con cargo a anular otros productos y proyectos. Finalmente, la reserva de contingencia está constituida por un crédito presupuestario global dentro del presupuesto del MEF, para gastos imprevisibles por un monto superior al uno por ciento (1%) de los recursos ordinarios que financian la Ley de Presupuesto del Sector Público.

Retomando las fases del proceso presupuestario, la última de estas fases es la Evaluación presupuestaria, la cual consiste en realizar un análisis sistemático y continuo del desempeño de la ejecución presupuestaria, el logro de los resultados prioritarios y objetivos estratégicos institucionales para mejorar la calidad del gasto público. Esta fase comprende tanto el seguimiento como la evaluación propiamente dicha; respecto del seguimiento se analiza la cadena de valor para el planeamiento estratégico (o similar a esta), esto es, la relación recursos-insumo-producto-resultado, mediante el uso de indicadores que midan ese desempeño, no obstante, no se hace una remisión directa a los indicadores elaborados por el SINAPLAN, por el contrario, deriva la responsabilidad a la Dirección General de Presupuesto Público la responsabilidad de establecer mecanismo para realizar el seguimiento mencionado.

De acuerdo a la directiva de seguimiento en el marco de la fase de evaluación presupuestaria, aprobada por Resolución Directoral N° 0011-2022-EF/50.01, la evaluación es liderada por la Dirección General de Presupuesto Público, diseña instrumentos para el seguimiento y recoge la información cualitativa y cuantitativa para realizar el seguimiento, efectuando las acciones adecuadas para gestionar toda la información. En esta misma directiva dispone la creación de

indicadores de desempeño, que brinden información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos planteados, la eficiencia, calidad y economía de los recursos gestados y finalmente verificar se solucionó la problemática, se entregó el producto o servicio esperado o medir el estado de una actividad o proceso.

El seguimiento cuenta con tres etapas: definición de insumos, seguimiento continuo a la ejecución y análisis y sistematización anual del cumplimiento. La definición de insumos consiste denominar el indicador, especificar su ámbito de control, explicar el desempeño que medirá, la unidad de medida y el método de cálculo, también siendo parte de la definición de insumos es establecer metas para estos indicadores. En la etapa de seguimiento continuo se registran los valores de los indicadores antes mencionados, siendo esta responsabilidad de los responsables de los programas presupuestales quienes deben brindar un reporte de avance trimestral que permita alertar en caso existan deficiencias durante la ejecución presupuestal. Finalmente, la etapa del Informe anual de cumplimiento es la elaboración de un documento que sistematiza todos los reportes de avance planteando conclusiones y recomendaciones para dirimir una ruta que permita la mejora para los años posteriores. (Resolución Directoral N° 011-2022-EF/50.01, 2022)

### 1.3.3 Orientación a resultados y articulación con el planeamiento

#### 1.3.3.1 ¿Cómo es un presupuesto por resultados?

De acuerdo a la PNMGP, un presupuesto orientado a resultados, procura que la asignación de recursos y el gasto público generen productos que satisfagan la demanda de los ciudadanos priorizando las necesidades a atender. Mediante el uso unificado de los programas presupuestales, se usa un enfoque de cadena de

valor, en el que se toman en cuenta los insumos, las actividades o acciones que se realizarán sobre los insumos. Dichas actividades generarán productos que son los bienes y/o servicios que recibirá la población; mediante estos productos se procura alcanzar un resultado específico que es el cambio que se busca alcanzar y que contribuye a un resultado final, siendo el resultado final el cambio en las cualidades inherentes a la población cuya problemática es atendida. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013) No obstante, históricamente el presupuesto no era así ni si quiera era orientado a resultados, más bien era una cadena de abastecimiento sin medir o procurar alcanzar resultado alguno.

En el Perú, el Presupuesto por resultados se incorporó en el año 2006, en la ley de presupuesto para el año fiscal 2007. Se utiliza el término de acciones prioritarias como paralelismo a los objetivos prioritarios en las políticas públicas, de forma que al ejecutar estas acciones se alcanzaran los objetivos esperados por las políticas públicas que en teoría tendría un impacto positivo en la población, así se comprometería el presupuesto con un resultado tangible. Para el año fiscal 2008 se crean los Programas Presupuestal Estratégico (en adelante PPE's), creándose cinco PPE's en materia de salud materna, nutrición, educación, acceso a la identidad y servicios básicos con oportunidades de mercado. Estos PPE's respondía a un mero incrementalismo en el que la mejora presupuestal significaba incrementar el presupuesto; ahora el presupuesto mejora en función del alcance de objetivos o resultados concretos. No centrar el análisis de presupuesto en una visión institucional, en cambio, centrarla en la producción de bienes y servicios para alcanzar los resultados esperados.

Otra iniciativa que se dio durante esta reforma en el MEF y en la Dirección General de Presupuesto Público, fue el concepto de Programas Institucionales, de

manera que los diversos pliegos presupuestales pudieran identificar su labor exacta dentro de los PPE's que al tratar una problemática multisectorial requerían una metodología diferente y un enfoque integral. A través de estas dos iniciativas, PPE's y Programas Institucionales, se sentaron las bases para un auténtico Presupuesto para Resultados. Pese a parecer una buena alternativa, la experiencia demostró que la multisectorialidad de los PPE's y su aplicación a alcanzar objetivos prioritarios (su medición en indicadores) generaba gran confusión en diversas entidades. Por esto se unificó la categoría mínima presupuestal, creando la categoría de Programas Presupuestales, se cambió el término de objetivos prioritarios (o estratégicos) a resultados finales, refiriéndose a los objetivos a largo plazo que están definidos en las políticas públicas, debiendo ser estos definidos por el CEPLAN (Acuña, Huaita, & Mesinas, 2012, pp. 9-10)

De acuerdo a la doctrina, existen ciertas condiciones que deben existir en el sistema presupuestal para alcanzar un verdadero Presupuesto por Resultados, el primero es utilizar a las políticas como base de los presupuestos, esto significa articular la planificación con el proceso presupuestario, evitando los trabajos diferenciados o por instituciones diferentes que impidan una comunicación y evaluación fluida entre los planes y los presupuestos. Una segunda condición para aplicar el presupuesto por resultados es una perspectiva a mediano plazo, es decir, realizar una proyección de gastos e ingresos que trascienda el típico presupuesto anual y permita tener una visión estratégica del mismo presupuesto. Finalmente, se deben contar con reglas de estabilidad fiscal, para establecer límites para tener estabilidad en las cuentas públicas y evitar un fuerte desbalance en el tesoro de la administración pública. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, p. 14)

En el caso peruano, estas condiciones existen aparentemente. Mediante la programación multianual del presupuesto y los otros instrumentos financieros tales como MMM, queda establecido que el presupuesto no se elabora solo para el año fiscal al cual es vinculante, sino que también otorga una perspectiva o visión hacia tres años a futuro, esto es, un presupuesto de mediano plazo. También respecto a las normas de responsabilidad fiscal, el Perú debido a sus antecedentes y a la normativa actual, no solo cuenta con gran responsabilidad fiscal, sino que su marco normativo también lo impone. Existe un gran control sobre el diseño del presupuesto y la ejecución del gasto previendo incluso porcentajes de reservas, límites en la modificación presupuestal que nos permite afirmar que también se cuenta con estabilidad fiscal como condición para el presupuesto por resultado.

La única condición para el correcto establecimiento de un presupuesto por resultados, que a nuestra opinión aún está en desarrollo en el Perú, es su articulación con las políticas públicas y el SINAPLAN. Si bien actualmente las áreas de planeamiento y de presupuesto trabajan conjuntamente llegando a ser parte de una misma gerencia o dirección; lo cierto es que no manejan un lenguaje común, a nivel legal se ordena su trabajo conjunto, no obstante, a nivel reglamentario tienen un trabajo diferenciado (no integrado). Si bien no hay una causa exacta para este fenómeno lo cierto es que, pese a que la normativa y la doctrina dispone la integración de estos dos sectores, en la realidad los trabajos del área de planeamiento y de presupuesto parecen trabajos segregados.

A parte de las condiciones previas que deben existir para el correcto establecimiento de presupuesto por resultados existen ciertos elementos o componentes que de acuerdo a las buenas prácticas internacionales constituyen la matriz de lo que hoy las administraciones definen como Presupuesto para

Resultados. Estos componentes son: i) Estructura del presupuesto de gasto basado en programas; ii) Evaluación de la efectividad del gasto; iii) Incentivos para la efectividad de la gestión; y iv) Difusión de la información de presupuesto. Si bien dependiendo de la doctrina que se consulte pueden existir más o menos componentes, estos son los que hemos considerado esenciales para la presente investigación y que permiten diferenciarse de las condiciones que deben existir para recién tratar de implementar estos componentes.

El primer componente es la estructura del gasto presupuestal basado en programas, dichos programas presupuestales son una estructura lógica que contiene mínimamente los recursos que se usarán, los productos que se generarán y las unidades responsables del proceso que genera los productos, además de una sucinta explicación de cómo esta estructura lógica aporta en el alcance del resultado deseado ya fijado en el planeamiento estratégico. Todo este detalle que parte desde el recurso hasta el producto y su aporte en el alcance de objetivos, se denomina cadena de valor, la cual implica que, tras destinar recursos para generar productos, estos últimos deben tener un valor superior al recurso empleado o lograr un impacto positivo en el alcance de objetivos. Los elementos más importantes que deben detallarse en la cadena de valor son, los insumos (o recursos); los productos terminales, los resultados (a corto plazo) y los impactos, que son un análogo a los objetivos a mediano plazo que se espera conseguir con el programa presupuestal.

El segundo componente, Evaluación de la efectividad del gasto, es el principal componente que permite diferenciar el presupuesto tradicional del presupuesto por resultados, dado que se examina y evalúa si efectivamente el uso de los recursos (o insumos) permitieron obtener los resultados esperados y tomar nuevas decisiones en función de dicho análisis. Para esto debe existir un sistema

de seguimiento de la ejecución presupuestal, de los resultados y los impactos; también deben existir estudios que sean la base teórica que justifica la acción gubernamental en el alcance de los resultados. Para una correcta evaluación no basta con medir los resultados o presentarlos con fines de transparencia; la que consideramos una correcta evaluación es aquella en la que esta información de los resultados (e impactos) es utilizada para futuras asignaciones presupuestarias, debiendo existir procedimientos formales, con responsables directos, para realizar esta utilización de la información y mejorar la eficiencia presupuestaria. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, pp. 101-102)

El tercer componente, Incentivos para la efectividad de la gestión, puede ser individuales, colectivos, monetarios o no monetarios. La existencia de estos incentivos incrementa la posibilidad de que los funcionarios públicos se alineen con los objetivos institucionales y a su vez con los objetivos de los diferentes planes y políticas de los que es parte la misma institución. Muchas veces estos incentivos no se emplean por falta de voluntad política o porque existe una ideología que predica que la administración pública no debe utilizar incentivos para cumplir con sus responsabilidades legales establecidas. También existen razones macroeconómicas al respecto, puesto que surge el temor de que los incentivos monetarios (individuales o colectivos) incrementen el gasto público de forma permanente. Este miedo a desestabilizar potencialmente la estabilidad fiscal es lo que obstaculiza la aplicación integral, no obstante, si estos incentivos son correctamente estudiados e implementados, la estabilidad fiscal no debe afectarse puesto que los mismos incentivos se crean en el marco de las normas de responsabilidad fiscal. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, pp. 104-106)

El último componente es la difusión de la información de presupuesto, esto implica informar a la población todo el procedimiento presupuestario. Esto es, desde su formulación, aprobación, ejecución, evaluación e incluso los procesos de auditoría a los que se someta. Esto tiene por finalidad: dar a conocer la cadena de valor que se empleó en el presupuesto, esto es los recursos, los procesos y los resultados alcanzado; incentivar la participación ciudadana (como en un modelo de gobernanza) en el procedimiento y fiscalización presupuestaria; y de alguna forma empoderar a la población para que comprendan mejor este procedimiento y puedan exigir algo mejor. Dado que, el presupuesto se elabora con un alto nivel técnico no solo debe presentarse de forma integral, también es recomendable utilizar un resumen de más fácil comprensión empleando herramientas tales como: resúmenes, esquemas o guías explicativas que faciliten la comprensión por los pobladores. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2015, pp. 106-107)

#### 1.3.3.2 Articulación con el planeamiento estratégico

Las políticas públicas como origen de los planeamientos estratégicos y los programas presupuestales deberían ser propensos a articularse debidamente, sin embargo, a nivel técnico no comparten ni si quiera una terminología similar. Es difícil identificar cómo guardan relación entre sí. A nivel normativo todos coinciden en que los objetivos son definidos por la política pública, tanto el SINPLAN como el Sistema del Presupuesto Público, pero, si solo en el alcance de objetivos se conectan, se pueden generar serias distorsiones respecto a la percepción de la realidad y los métodos para alcanzar una realidad deseada. Esto genera dimensiones de análisis diferentes e independientes sobre cómo alcanzar un mismo objetivo. Esto no significa obtener resultados contraproducentes, pero, sí

podría significar una duplicidad de trabajo o finalmente un trabajo desarticulado que avanza en diferentes direcciones.

Tomemos como ejemplo el programa presupuestal orientado a resultados número 0057 denominado: “conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de recursos naturales en área natural protegida”. La entidad responsable de dicho programa presupuestal es El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (en adelante, SERNANP), el resultado que se busca es la conservación de la diversidad biológica y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en áreas naturales protegidas. En este programa presupuestal se han identificado problemas, productos y acciones concretas a desarrollar y se elaboran indicadores sobre estos productos y acciones, pero no termina de explicar cómo esto repercute en el alcance de los objetivos priorizados (o estratégicos) que para los programas presupuestas dejan de llamarse objetivos y se denominan resultados priorizados, lo que genera más confusiones.

Continuando con el ejemplo, de acuerdo a la Directiva N° 005-2020-EF/50.01, aprobada por la Resolución Directoral N° 030-2020-EF/50.01, Directiva para el diseño de los programas presupuestales en el Marco del Presupuesto por Resultados, estos objetivos priorizados o resultados priorizados, deben articularse con los instrumentos de planeamiento del SINPLAN, no obstante, en este ejemplo no se explica cómo este resultado se articula con algún plan estratégico desarrollado por el SINAPLAN, no especifica el denominado “impacto” o resultados a largo plazo, que coincidiría con algún objetivo estratégico. (Resolución Directoral N° 030-2020-EF/50.01, 2020)

Sin embargo, el hecho que no lo especifique no implica que no pueda articularse. Si hacemos el ejercicio mental de buscar un objetivo estratégico que se asemeje al resultado priorizado para el programa presupuestal 0057, encontraríamos en el PEDN al 2050, en el objetivo nacional número 2, un espacio para este resultado priorizado, esto porque el objetivo nacional número 2 es: Gestionar el territorio de manera sostenible a fin de prevenir y reducir los riesgos y amenazas que afectan a las personas y sus medios de vida, con el uso intensivo del conocimiento y las comunicaciones, reconociendo la diversidad geográfica y cultural, en un contexto de cambio climático. Estando relacionados el resultado priorizado, con el objetivo nacional, podríamos incluso hacer un ejercicio para correlacionar los objetivos específicos de este objetivo nacional con los productos y acciones del programa presupuestal, por ejemplo la actividad 5004118, saneamiento físico y legal de áreas naturales protegidas, se puede relacionar con el objetivo específico 2.1, que a manera de resumen es la gestión del territorio en todos los niveles para propiciar su ocupación y el manejo de recursos naturales de manera sostenible y adecuada. Sin embargo, solo hasta ahí llegaría el nuestro ejercicio mental.

Cuando vamos a los demás aspectos a tener en cuenta sobre la elaboración de los instrumentos de planeamiento y los de presupuesto, notamos que no coinciden necesariamente. concluyéndose que no existe un trabajo realmente articulado en el alcance de los objetivos prioritarios. Esto se hace más evidente al notar que el programa presupuestal 0057, tiene más de dieciocho (18) indicadores, mientras que el objetivo nacional número 2 tiene solo tres (3) indicadores y ninguno coincide con los indicadores del programa presupuestal 0057. Mediante este ejemplo no solo no se hace explícita la desarticulación, sino que de acuerdo a su

forma de elaboración es posible que se alcancen los resultados priorizados y no se esté avanzando en el alcance de los objetivos estratégicos. En ese sentido, si bien están articulados por el objetivo o resultado, no están articulados al momento de analizar o cambiar la realidad, puesto que, el cambio en la realidad debería ser medido por los indicadores, pero los indicadores de planeamiento difieren crasamente de los de presupuesto.

Este hecho no solo se sustenta en este ejemplo, sino que tiene una razón normativa de por medio. Luego de definido un resultado priorizado por el MEF y en teoría articulado con el SINAPLAN, para elaborar el programa presupuestal se vuelve a hacer un análisis de la realidad y se identifican nuevamente la cualidad o característica del sujeto o población en la que el resultado de interés pretende causar un impacto. Por lo tanto, el área presupuestal desarrolla sus propias variables, pero no las denomina así, las denomina “condición de interés”. Esto se vuelve evidente al comparar el artículo 9 de la Directiva N° 005-2020-EF/50.01 con lo que el SINAPLAN define como una variable. (Resolución Directoral N° 030-2020-EF/50.01, 2020) Entonces, las condiciones de interés en los programas presupuestales deberían ser lo mismo que las variables en los planes estratégicos, sin embargo, las condiciones de interés de acuerdo a la directiva antes mencionada no están obligada a coincidir con las variables de ningún plan estratégico, pudiendo ser desarrolladas de manera independiente por el área de presupuesto.

Este no es el único elemento desarticulado, de acuerdo a la Directiva N° 005-2020-EF/50.01, luego de crear las condiciones de interés para el programa presupuestal, deben crearse modelos conceptuales, estos son de acuerdo al artículo 9.2 de la directiva, la representación de la causalidad que explica la condición de interés (Resolución Directoral N° 030-2020-EF/50.01, 2020),

resultando esto ser lo mismo que la identificación de factores por variables prioritarias en el planeamiento estratégico, pero, nuevamente, no están obligados a ser lo mismo o usarse de referencia. Entonces, no solo tenemos variables o condiciones de interés que pueden tener ciertas diferencias, también tenemos que los factores de las variables o el modelo conceptual, pueden diferir. Esto significa que frente a una misma realidad las áreas de planeamiento y las áreas de presupuesto, pueden tener ideas diferentes respecto de las cualidades de un determinado sujeto u objeto y también pueden discrepar en las causas de dichas cualidades.

El principal problema de lo mencionado es que si conceptualmente las variables son teóricamente lo mismo que las condiciones de interés; y los factores de las variables son teóricamente lo mismo que el modelo conceptual, no debería existir divergencias entre los planes estratégicos y los programas presupuestales, pero sí los hay tal como lo vimos en el ejemplo anterior y esto se debe a que la norma (o directiva) no exige su articulación integral. Se permite el trabajo independiente de la elaboración entre los programas presupuestales y los planes estratégicos de manera que las áreas de planeamiento y presupuesto tiene dos instrumentos con los mismos objetivos (o resultados) pero no analizan la realidad de la misma manera. Lo que agrava esta situación es que, al no existir coincidencia en la percepción de la realidad, tampoco existirá coincidencia en los mecanismos planteados para alcanzar los objetivos estratégicos o resultados priorizados.

Es por ello que, en el caso de los programas presupuestales, luego de definidas las condiciones de interés y el modelo conceptual (casusa de las condiciones de interés) se desarrolla un modelo prescriptivo, el que se definen como: aquellas intervenciones que incidirían de la mejor manera para cambiar las

condiciones de interés y alcanzar los resultados priorizados. (Resolución Directoral N° 030-2020-EF/50.01, 2020) Paralelamente, en el planeamiento estratégico, esto sería lo mismo que la selección de las medidas estratégicas, pero a diferencia del modelo prescriptivo, no solo se basa en la evidencia científica, también es a propuesta de los actores involucrados en la realidad problemática tomando en cuenta las tendencias riesgos y oportunidades, sin mencionar que se orientan a las aspiraciones del sector y no solo a las de la entidad. Entonces, aunque existe un modelo prescriptivo que teóricamente es lo mismo que las medidas estratégicas seleccionadas, estas difieren en la metodología de elaboración y selección. Es por lo mencionado que podemos concluir que están desarticuladas.

Continuando con la desarticulación de los programas presupuestales, en función de este modelo prescriptivo, se elabora una teoría del cambio en la que se diseñan diversos productos y/o actividades con las que se realizarían las intervenciones y en función de las cuales se elaboran los indicadores. (Resolución Directoral N° 030-2020-EF/50.01, 2020) Esto, porque el diseño de los programas presupuestales asume que es correcto el modelo prescriptivo, por lo tanto, los indicadores y metas resultan ser tautológicas del modelo prescriptivo y no de la realidad en sí. Este silogismo lógico del programa presupuestal asume que su estudio de la realidad (variables o condiciones de interés) es correcto, que las causas de dicha realidad problemática (factores de las variables o modelo conceptual) también lo son, que sus intervenciones seleccionadas (medidas estratégicas o modelos prescriptivos) también son correctas, y por tanto que su teoría del cambio es correcta. Si asumimos como correcta la teoría del cambio, en un sentido lógico bastaría con medir los productos y actividades que se planteen en el programa presupuestal para asumir que se alcanzó el resultado priorizado.

La falacia de este esquema es que los indicadores en los programas presupuestales no analizan la realidad tal como la analiza el área de planeamiento, sino que miden el grado de cumplimiento (o desempeño) de su propia teoría del cambio. Siendo está la razón por la que no es fácil concluir si el presupuesto alcanzó o no los objetivos prioritarios en términos de planeamiento estratégico. Esta no es una investigación para determinar si las metodologías empleadas en el planeamiento estratégico o empleadas en los programas presupuestales son mejores o peores en el análisis de la realidad, o en el alcance de resultados u objetivos, este acápite pretende determinar si estas áreas están o no debidamente articuladas, pudiendo concluir tras todo lo expuesto, que la articulación es meramente formal y relativamente lograda a nivel de objetivos estratégicos que ontológicamente son lo mismo que los resultados esperados (para el presupuesto). Por ello, resulta muy difícil comparar las evaluaciones del área de planeamiento con las del área de presupuesto, siendo esto importante porque debido a la tautología de los programas presupuestales, no determinan finalmente si el destino de los recursos efectivamente alcanza o no el resultado a largo plazo (o impacto). Volviéndose cuestionable si el presupuesto está realmente orientado o no a los resultados.

#### 1.4 Tercer pilar: Simplificación administrativa

##### 1.4.1 Simplificación administrativa como la clave del tercer pilar de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública

###### 1.4.1.1 Gestión por procesos, organización institucional y la simplificación administrativa

El tercer pilar de la PNMGP está diseñado como una continuación del Presupuesto por Resultados, la misma PNMGP justifica este pilar como la mejora de los procesos priorizándolos en función del plan estratégico y los programas presupuestales. Esto es muy acorde con la gestión por procesos, pero añade la organización institucional y la simplificación administrativa, cambiando un poco el hilo de la narrativa de gestión por resultados. Esto no es malo, puesto que la Modernización de la administración pública va más allá de la implementación de la gestión por resultados, pero, es necesario explicar que estos tres elementos (gestión por procesos, organización institucional y simplificación administrativa) que componen el tercer pilar tienen finalidades distintas y siendo materia de la presente investigación el desarrollo económico y la informalidad, haremos un énfasis principal en la simplificación administrativa porque su desarrollo ha sido una continuación del acceso al mercado de las empresas.

La gestión por procesos es definida en la PNMGP como la optimización de los componentes en la cadena de valor, la cual ya fue explicada en el acápite anterior, esto con la finalidad de optimizarlos y estimar los costos fijos variables y marginales que tiene cada producto (Bien o servicio) y resultado que ofrece la institución. Clasifica los procesos según su cercanía con el ciudadano en presencial o virtual; según su jerarquía, en procesos macro, subprocesos y procedimiento; También por la forma de desarrollo del proceso en, estable, flexible y adaptable. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013) Luego de haberlo clasificado, se procura mejorar los componentes de la cadena de valor en función del tipo de proceso que sea, se deben plantear soluciones tecnológicas e incluso reducir el número de procesos para evitar redundancias o conflictos de competencia, aspecto

que puede confundirse incluso con la simplificación administrativa, pero, que fue planteada de esta manera en la PNMGP poniendo énfasis en la cadena de valor.

La organización institucional es definida como determinación de objetivos claros y cumplimiento del presupuesto por resultados. Sin embargo, más allá de su definición, la PNMGP sí dispone ciertos criterios a tener en cuenta al momento de reorganizar la institución estos son: i) jerarquías claras (alta dirección – gerencias intermedias) y división funcional (análisis, operativos, administrativos); ii) Mecanismos de coordinación suficientes que permitan un trabajo alineado para alcanzar los objetivos (o resultados) trazados; iii) Adaptar la organización institucional a los procesos de la institución; y iv) Preparar contingencias ante cambios en el entorno político, económico, social, en función de la dependencia institucional, la antigüedad de la misma y las relaciones de poder que podrían afectarle. Tal vez este componente del pilar es el menos atendido, puesto que, en el reglamento de la PNMGP, aprobado por Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, ni si quiera lo menciona. No obstante, no descartamos la importancia de una correcta organización institucional tomando en cuenta los criterios mencionados.

Finalmente, la simplificación administrativa tiene una definición bastante corta en la PNMGP, limitándose a definirla como el medio por el que se suprimen obstáculo y costos innecesarios para la sociedad, que evita el correcto funcionamiento de la administración. (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013) Pero, no define qué tipo de obstáculos deben eliminarse ni tampoco menciona criterios a tomar en para determinar los costos sociales y como clasificar si estos son necesarios o innecesarios. Lo positivo es que, con la inclusión de este componente en la PNMGP, se asumen aquellas críticas de la excesiva burocratización de la que sufrían las administraciones públicas a mediados y fines

del siglo XX. También se permite que el Estado y su administración se adapten más rápido hacia la sociedad que debe organizar porque, con la simplificación administrativa ya no es necesario esperar largos procesos parlamentarios para recién hacer cambios administrativos que la sociedad demande en un periodo determinado.

Es necesario mencionar el rol protagónico que ha tenido el INDECOPI en esta labor de simplificación administrativa, pues su labor ahora llamada eliminación de barreras burocráticas, antes era llamado acceso al mercado que es justo el objetivo final de la simplificación administrativa, permitir que todos los ciudadanos puedan convertirse en agentes económico sin que la administración y sus regulaciones sean un obstáculo para ejercer su libertad económica. El rol del INDECOPI ha sido de tal importancia que fue reconocido en el reglamento de la PNMGP. En el Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, artículo 7, literal a), se promueve que el ente rector de la PNMGP (la SGP) establezca relaciones con la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas del INDECOPI, en materia de simplificación administrativa. Dado que, la PNMGP, no es muy extensa en las definiciones sobre la simplificación administrativa y su propio reglamento eleva al procedimiento de eliminación de barreras burocráticas a cargo del INDECOPI como un buen ejemplo de simplificación administrativa, en las siguientes secciones desarrollaremos la evolución de la simplificación administrativa en el Perú y explicaremos la actual legislación en materia de eliminación de barreras burocráticas.

#### 1.4.1.2 Historia de la simplificación administrativa

Si bien el Estado peruano y su administración pública comienzan su historia desde inicios de siglo XIX la historia de la simplificación administrativa que

desarrollaremos será tomando en cuenta la actual administración pública y los antecedentes de lo que hoy es la simplificación administrativa y como esto aporta con los fines del Estado. El primer hito histórico que abordaremos será la Ley de simplificación administrativa, Ley N° 25035 promulgada en 1989, estableciendo principios que hasta el día de hoy existen tales como: Presunción de Veracidad, evitando excesivos documentos y/o declaraciones para los administrados; Eliminación de exigencias y formalidad cuando la institución ya posee esta información; cambiar la fiscalización previa por fiscalización posterior de manera que se agilicen los trámites; Desconcentrar procesos decisorios para que el trabajo de los órganos de dirección no se interrumpa con trabajos rutinarios de procesos administrativos; y la participación de los ciudadanos al permitir la presentación de quejas y sugerencias, de manera individual o asociada.

Un segundo hito importante es la creación en 1992 Creación del INDECOPI mediante el Decreto ley 25868, que tal como su nombre indica dentro de sus fines era garantizar la libre competencia en la economía peruana. Sin embargo, inicialmente no se había contemplado a la administración como una traba que evite la libre participación de las personas en el mercado, pero ante la excesiva carga burocrática, no se podía ser indiferente ante estas barreras, es por ello que en el año 1994 se modifica este Decreto Ley mediante Decreto Legislativo N° 788, en el cual se incluye una nueva comisión destinada a simplificar el acceso y la salida del mercado de los agentes económicos, esta era La Comisión de Simplificación del Acceso y Salida del Mercado del INDECOPI. Si bien con el paso del tiempo esta misma comisión fue variando en su denominación es el antecedente de un mecanismo destinado a eliminar las barreras que la propia administración pública

genera a los agentes económicos como consecuencia de su actuar burocrático en los procedimientos administrativos.

El tercer hito importante de la simplificación administrativa se da en el año 2001 con la promulgación de la Ley 27444, Ley que regula el Procedimiento Administrativo General, Esta ley general unifica todas las antiguas legislaciones que de alguna forma regulaban el Procedimiento Administrativo consolidando en una sola norma los principios reconocidos hasta ese entonces y agregando novedades que acelerarán los trámites burocráticos. Por ejemplo, creó los procesos administrativos de aprobación automática, esto es que con la sola presentación de la solicitud sería aprobado el procedimiento, aunque existiera la fiscalización posterior, ya no se retrasaba al administrado haciéndolo esperar una respuesta de la autoridad. Otra innovación importante fue la regulación de los silencios administrativos, mediante la cual, ante la inoperancia de la administración a resolver la solicitud o procedimiento administrativo, el administrado ya no debía esperar una respuesta, sino que transcurrido un determinado plazo el administrado daba por aprobada su solicitud en caso se tratara de silencio positivo; o por denegada la solicitud en caso de silencio negativo. (Centro de Investigación Parlamentaria, 2005, p. 10)

Luego de todas estas promulgaciones legales hubo un ligero avance, pero para conseguir una reforma en la administración no basta con cambios en la legislación, es necesaria también la intención política para implementar en la administración la cultura de simplificación en beneficio del administrado. Es por ello que el cuarto hito que mencionaremos se da en el año 2010, año en el que mediante Decreto Supremo N° 025-2010 se aprueba la política de simplificación administrativa y se ordena la elaboración de un plan nacional de simplificación

administrativa cuyos principales objetivos se enfocaban en realizar una efectiva simplificación de los procesos administrativos y también en que la percepción de la ciudadanía y de las empresas fuese que los procesos se habían simplificado efectivamente. Se proyectó que la mayoría de las entidades públicas mejoraran el nivel de atención al ciudadano mejorando y simplificando sus propios procedimientos.

En el 2013 la PNMGP establece la simplificación administrativa como un componente del tercer pilar de la modernización de la gestión pública, componente que no es muy desarrollado en la misma política nacional, no obstante, paralela a esta política ya existía un plan nacional de simplificación administrativa llegando a renovarse con un mayor horizonte temporal, por tanto, con la PNMGP se logró reforzar la relevancia que tenía la simplificación administrativa para el mejoramiento y modernización de la administración.

En el año 2015, conjuntamente con las diversas iniciativas del gobierno electrónico, se crea el Sistema Único de Trámites (en adelante, SUT) esto con la finalidad de estandarizar los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos (en adelante TUPA) de las entidades que realizaran labores similares. El Decreto Legislativo 1203, en su artículo 6 establece como la finalidad del SUT registrar, integrar y optimizar todos los pasos necesarios para elaborar, aprobar y publicar los TUPA de todas las entidades sujetas a la PNMGP. En el SUT se podría encontrar la base legal de todos los servicios prestados por la entidad, el sustento del costo de cada trámite contenido en el TUPA de cada entidad, diversos instrumentos que faciliten la simplificación administrativa y se conseguiría por primera vez la publicación en tiempo real de los TUPA aprobados. (Decreto Legislativo N° 1203, 2015)

El año 2016 es probablemente el año en el que se legislaron las principales reformas para la simplificación administrativa. Nos centraremos en tres normas que han sido de vital importancia en la simplificación administrativa y cuyos efectos han repercutido directamente en la ciudadanía. Nos referimos al Decreto Legislativo N°1246 mediante el cual se aprueban diversas medidas de simplificación administrativas; el Decreto Legislativo N° 1256 mediante el cual se aprueba la Ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas; y el Decreto Legislativo N° 1310 que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa, específicamente el Análisis de Calidad Regulatoria (en adelante ACR). Si bien en años posteriores estas normativas se han expandido o reforzado como actividades de carácter permanente (en el caso de la ACR), estas son la base de lo que hoy en día es la simplificación administrativa en el Perú como un proceso constante, en el que participan la administración de manera articulada por propia iniciativa o con participación ciudadana.

El Decreto Legislativo N° 1246 establece la interoperabilidad de la administración, muy acorde a la articulación interinstitucional establecida como eje central de la PNMGP. Esta interoperabilidad consistía en la creación de una base de datos de la que pudiesen disponer todas las entidades de la administración pública para tramitar procedimientos administrativos sin tener que cargar con esto al administrado. En esta base de datos encontramos información como: Identificación y estado civil, antecedentes penales, judiciales, policiales, grados y títulos académicos, vigencias de poder, designación de representantes legales y titularidad o dominio sobre bienes registrados. Por tanto, se prohíbe explícitamente solicitar copias de documentos de identidad, partidas de nacimiento, fichas RUC y

cualquier otro documento que conste en los registros de libre acceso a los que la administración pueda acceder. (Decreto Legislativo N° 1246, 2016)

El Decreto Legislativo N° 1256 y el Decreto Legislativo N° 1310 regulan la eliminación de barreras burocráticas y el ACR respectivamente, estas tienen un marco altamente especializado que permite una verdadera simplificación administrativa. La primera desde un paradigma casuístico-singular, pues empodera a cada ciudadano permitiéndole denunciar que una entidad administrativa está aplicando en su contra una barrera burocrática ilegal o arbitraria. Por otra parte, la ACR tiene una perspectiva normativo-general, esto porque, el ACR lo hace la propia entidad administrativa revisando la necesidad, beneficio, efectividad y proporcionalidad de sus propios procedimientos administrativos. Dado el alto grado de especialización de cada uno de estos decretos legislativos y su alta importancia para la actual simplificación administrativa, serán desarrollados autónomamente en el siguiente acápite.

#### 1.4.2 Principales procedimientos de simplificación administrativa

##### 1.4.2.1 Eliminación de Barreras Burocráticas

El Decreto Legislativo 1256 define a las barreras burocráticas como aquellas exigencias, requisitos, cobros, limitaciones y/o prohibiciones que condicione, restrinja u obstaculice el acceso o permanencia en el mercado de los agentes económicos. No obstante, esto no tiene una connotación negativa en sí mismo, recordemos que las normas y los actos administrativos contienen en su esencia una finalidad pública, es decir, protegen algún valor social puesto que la intervención de la administración procura un equilibrio entre los diversos intereses, siendo generalmente las barreras burocráticas mecanismos por los que el Estado

asegura que la actuación de los agentes económicos no afecte al bienestar general. Por ello existen diversos casos en que las exigencias, limitaciones o prohibiciones no pueden ser considerados barreras burocráticas, por ejemplo: las exigencias, prohibiciones y cobros dados al amparo de una ley en función legislativa o requerimientos específicos para subastas o contrataciones con el Estado; la inacción de la autoridad administrativa, el cobro de tributos o aranceles, entre otras situaciones establecidas en el artículo 3.3 del Decreto Legislativo N° 1256.

Las barreras burocráticas son establecidas únicamente por la función administrativa, en principio, para tutelar otros intereses sociales. Siempre y cuando las barreras burocráticas cumplan con dicha finalidad y tengan una base legal para actuar así, estas barreras burocráticas tendrán una connotación positiva, no obstante, en la realidad las barreras burocráticas no siempre cumplen con dicho requisitos, es decir, no siempre se amparan en una base legal (barreras ilegales) o no siempre tutelan intereses que realmente justifiquen la limitación del acceso al mercado de los agentes económicos, siendo irrazonables o causando más costos sociales que beneficios (barreras arbitrarias). (INDECOPI, 2017, p. 6) El procedimiento de eliminación de barreras burocráticas está enfocado en eliminar estos últimos tipos de barreras burocráticas, las barreras ilegales y arbitrarias, porque generan un costo social que en principio restringe la libertad económica de los administrados, pero cuya aplicación mejora la calidad de vida de los ciudadanos porque no solo se limita a proteger empresas proveedoras, sino que cualquier ciudadano puede interponer su denuncia, aunque no se trate de un agente económico.

La autoridad competente para ver los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas es el INDECOPI a través de la Comisión de Eliminación de

Barreras Burocráticas (en adelante CEB) la Sala (segunda instancia para este procedimiento) y sus respectivas secretarías técnicas. La CEB tiene competencia para conocer las denuncias sobre barreras burocráticas y declara que no se apliquen al caso concreto que se está analizando en caso de demostrar su ilegalidad o arbitrariedad. Además, también está facultada para sancionar a entidades y funcionarios que apliquen dichas barreras. Es importante distinguir la casuística de la denuncia dado que repercute en los efectos de la decisión de la CEB, de esta forma si se trata de una barrera ilegal contenida en disposiciones administrativas, se inaplica al caso concreto y con efectos generales para tampoco se aplique a futuros procedimientos. Si esta barrera es carente de razonabilidad (arbitraria) y se encuentra contenida en disposiciones administrativas, solo se inaplica al caso concreto. Si estamos frente a la denuncia de un acto administrativo, sea esta barrera declarada ilegal o arbitraria, solo se inaplicará al caso concreto. (INDECOPI, 2017, p. 8)

Dado que mencionamos que el CEB (y la Sala en segunda instancia) pueden imponer multas a entidades y funcionarios vale aclarar en qué circunstancias estas pueden darse. En el caso de funcionarios, servidores públicos o quien ejerza función administrativa, se impone multa cuando luego de declarada ilegal o arbitraria una barrera burocrática contenida en una disposición administrativa, en un acto administrativo o una actuación material, el funcionario insiste en su aplicación. También, cuando aplique una barrera burocrática declarada ilegal en otro procedimiento iniciado de oficio por la secretaría técnica del CEB. (INDECOPI, 2017, pp. 17-19) Por otra parte, será multada la entidad pública cuando exija requisitos adicionales a los que determinadas leyes establecen (por ejemplo: ley marco de licencia de funcionamiento), cuando exija requisitos que no estén en su

TUPA, exijan documentación prohibida por el Decreto Legislativo N° 1246, desconociendo la aplicación del silencio administrativo, cuando incumplan los distintos mandatos que pueda haber impuesto el CEB como el de pago de costas y costos, las medidas correctivas, las medidas cautelares o devolución del cobro declarado ilegal. (INDECOPI, 2017, pp. 20-22)

Para los procedimientos iniciados de parte es necesario que el administrado se identifique, en caso de ser representante legal indique el número de partida en que está inscrito el poder; se indique la barrera burocrática materia de denuncia y señale su modalidad (disposición administrativa, acto administrativo o actuación material), señale cual es la entidad o entidades que le aplicaron esta barrera; el relato de los hecho y los fundamentos de derechos que justifiquen la ilegalidad o arbitrariedad de la barrera burocrática y los medios probatorios de los hechos mencionados. También puede solicitarse imposición de una medida cautelar para que provisionalmente se abstengan de aplicar la barrera burocrática. Para que se disponga la medida cautelar deben concurrir tres elementos su solicitud: 1) identificación de la barrera burocrática; 2) verosimilitud de la ilegalidad o arbitrariedad de la barrera burocrática; 3) la posibilidad de que el paso del tiempo cause un daño irreparable en el denunciante (peligro en la demora). (INDECOPI, 2017, pp. 12-13)

Luego de presentada la denuncia, en caso de reunir todos los requisitos mencionados y ser admitida a trámite se corre traslado a la entidad (o entidades) para que efectúen los descargos respectivos, estos descargos deben adecuarse al tipo de denuncia. En caso de ser de ilegalidad de la barrera la entidad deberá demostrar que esta barrera se ampara en una ley que lo habilita a imponerla, que se han cumplido con todas las formalidades del procedimiento regular para imponer

la barrera y no se contraviene explícitamente ninguna disposición o principio de simplificación administrativa. En caso de tratarse de una denuncia por barrera arbitraria, la entidad debe probar que existe un interés público que es protegido por la imposición de esta barrera; o que tras un análisis costo/beneficio, la imposición de esta barrera es la menos costosa y es la que mejor garantiza mayores beneficios para la sociedad, en contraposición con la ausencia de esta barrera. (INDECOPI, 2017, p. 14)

Tras presentadas ambas documentaciones (denuncia y descargos) la CEB analiza los fundamentos de ambas partes pudiendo incluso requerir información adicional para resolver. También es posible que las partes en el procedimiento puedan brindar un informe oral que contribuya al esclarecimiento del caso y permita un mejor resolver, siendo este informe oral propuesto por las partes o a iniciativa de la CEB, no obstante, si es a solicitud de parte, queda a consideración de la CEB el aprobar o no aprobar la programación del informe oral. Luego se procede a emitir la resolución final que declarará si la barrera burocrática es o no es ilegal o carente de razonabilidad y dará un mandato en consecuencia. Esta decisión es apelable a la Sala quien confirmará o revocará la decisión poniendo fin a esta instancia administrativa. (INDECOPI, 2017, pp. 16-17)

El mismo Decreto Legislativo N° 1256 ha establecido una metodología para determinar la ilegalidad o razonabilidad de una barrera burocrática. Lo primero que se analiza es la ilegalidad o no de la barrera, para esto se revisa si efectivamente existen ley que autorice a la entidad a establecer dicha barrera, si se cumplieron todas las formalidades de la ley y si no se contravienen. En caso de determinarse la ilegalidad de la barrera no es necesario analizar la razonabilidad de la mismas, pues con la sola declaración de ilegalidad se procede a ordenar su inaplicación. No

obstante, si se determina que la barrera sí cuenta con base legal, se procede a realizar el análisis de razonabilidad de la barrera burocrática.

Para el análisis de razonabilidad existen dos etapas, primero analizar si la medida es arbitraria y segundo si esta medida resulta desproporcionada. Para determinar si la barrera es o no arbitraria debe acreditarse: 1) interés público comprendido en las atribuciones legales de la entidad; 2) La existencia de un problema frente a este poder público; 3) Idoneidad de la barrera burocrática como medio para solucionar el problema frente al interés público. Si luego de este análisis se determina que la barrera burocrática no es arbitraria, se procede con un análisis de proporcionalidad en el que se evalúan tres (3) momentos: i) Se evalúan los beneficios y costos de la barrera burocrática; ii) Se determina si los beneficios son mayores a los costos que produce; y iii) Se evalúan otras barreras burocráticas alternativas que pudieran ser menos costosas, pero igual de efectivas. Si durante este análisis se determinara que los costos son superiores a los beneficios, o si, existen medidas alternativas menos costosas e igual de efectivas, se declara la desproporcionalidad de la barrera burocrática o su carencia de razonabilidad, ordenándose su inaplicación al caso concreto. Caso contrario, se declara infundada la denuncia. (Decreto Legislativo N° 1256, 2016)

#### 1.4.2.2 Análisis de Calidad Regulatoria

La regulación es un término que no está del todo definido en la doctrina, para algún sector jurídico solo se entienden por regulación aquellas disposiciones contenidas en la Ley Marco de organismos reguladores, para la economía asume como regulación cualquier directiva de carácter legal definiendo a la regulación casi como se define al derecho. Si bien existen otras que añaden a las disposiciones

normativas, los actos administrativos y las actuaciones materiales de la administración.

Para efectos de presente trabajo entenderemos por regulación en el establecimiento de normas de carácter administrativo que regulan la conducta humana con el fin de atender una problemática minimizando los costos sociales que puedan implicar estas regulaciones, es decir, que fueran regulaciones eficientes. Para la elaboración de una regulación de calidad debe hacerse un estudio sobre si la regulación es idónea para resolver el problema identificado, analizar su costo/beneficio y compararlo con otras regulaciones, debe ser transparente y debería ser concertado con la sociedad para que adquiera legitimidad. (Escuela Nacional de Administración Pública, 2021, pp. 24-25)

El ACR es una herramienta creada mediante el Decreto Legislativo N° 1310, que tiene como objetivo reducir la carga administrativa eliminando procedimientos innecesarios, redundantes, o carentes de razonabilidad. Esta herramienta suele confundirse con el Análisis de Impacto Regulatorio (en adelante, AIR), que es otra herramienta orientada a mejorar la regulación (no suprimirla) evaluando beneficios, costos y efectos múltiples que puede tener la regulación propuesta por el Poder ejecutivo o incluso de proyectos legislativos. De esta forma, Tenemos que ACR no evalúa la norma que genera un procedimiento, evalúa el procedimiento administrativo en sí mismo. Toma en cuenta un stock de procedimientos y los somete a un examen de calidad y en caso de superarlo se mantendrán como procedimientos vigentes, caso contrario procederán a ser suprimidos. (Escuela Nacional de Administración Pública, 2021, pp. 32-33)

Están comprendidas en el ACR las normativas que establezcan procedimientos administrativos vigentes o proyectos que establezcan lo mismo

antes de su aprobación. Por otra parte, no están comprendidos en el ACR, las resoluciones ministeriales en materia de simplificación administrativa, las disposiciones que no creen procedimientos administrativos a iniciativa de parte, las disposiciones en materia de procedimientos sancionadores, disciplinarios o de gestión interna; las disposiciones que creen procedimientos administrativos iniciados y tramitados de oficio; Los TUPA y los Reglamentos de Organización y Funciones. Todos los procedimientos comprendidos en el ACR deben primero identificarse estableciendo un stock de procedimientos vigentes que serán evaluados y todos los proyectos pendientes durante el ACR tendrán una evaluación previa a su aprobación. (Escuela Nacional de Administración Pública, 2021, pág. 35) Cada entidad debe conformar un equipo técnico capaz de identificar el stock de procedimientos y elaborar un plan de trabajo para cumplir el ACR.

Una segunda etapa es la de análisis, en la que cada entidad deberá analizar si el procedimiento administrativo cumple con los principios de Legalidad, Necesidad, Efectividad y Proporcionalidad tanto de los procedimientos del stock como los que están en proyecto. (Escuela Nacional de Administración Pública, 2021, pp. 38-39) Luego la entidad remite el ACR a la comisión multisectorial conformada por un representante de la PCM, uno del MEF y uno del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (en adelante, MINJUS), esta comisión podrá validar u observar el ACR realizado por la entidad y en caso de conformidad procede a elaborar un informe con los procedimientos administrativos y proponer su ratificación mediante Decreto Supremo. (Decreto Legislativo N° 1310, 2016)

Los datos necesarios para comenzar con el ACR son el nombre y la descripción del procedimiento administrativo. En la descripción se incluye, nombre de la entidad, objetivo del procedimiento, su aplicación y los administrados a los

que va dirigido el procedimiento. Luego debe determinarse el costo de este procedimiento, esto es el valor del derecho de tramitación; también debe determinarse cuánto recauda la entidad por este procedimiento y que porcentaje de sus ingresos está asociado con este procedimiento específicamente. Finalmente, se consigna un flujograma del procedimiento administrativo en el que se indican las actividades que se llevan a cabo desde el inicio del mismo hasta el cumplimiento de los plazos correspondientes. (Escuela Nacional de Administración Pública, 2021, pp. 49-52) Luego de identificado correctamente el procedimiento, tal como lo hemos descrito, recién se procede a analizar el cumplimiento de los principios de Legalidad, Necesidad, Efectividad y Proporcionalidad.

El análisis de legalidad, consiste en identificar la legalidad del procedimiento administrativo establecido. Primero, el procedimiento impuesto ha sido creado por un Decreto supremo o por una norma de mayor jerarquía, pues el TUPA no puede crear procedimientos ni requisitos, por tanto, debe identificar esa norma creadora del procedimiento. Después debe identificar la naturaleza de este procedimiento, esto es describir como este procedimiento administrativo afectará la situación jurídica del administrado, pudiendo crear, modificar o cancelar, derecho u obligaciones del administrado. Basta con precisar el efecto jurídico que causará este procedimiento para identificar su naturaleza. Luego debe determinarse si la entidad es competente para realizar dicho procedimiento y afectar de esa forma los derecho u obligaciones de los administrados, esto generalmente se consigue remitiéndose a su ley orgánica o reglamento de organización y funciones. Posteriormente, se califica si el procedimiento será de aprobación automático o de evaluación previa, en caso de este último debe especificarse si se somete a silencio positivo o negativo. Debe especificarse si este procedimiento está sujeto a

renovación puesto que de no estarlo debe tener una base legal para ello y en caso de estar sujeto a renovación se indicará la frecuencia con que dicha renovación será exigida. Finalmente, debe identificarse los requisitos que se solicitará al administrado para el procedimiento administrativo y debe procurarse no incurrir en la petición de los documentos prohibido según el Decreto Legislativo N° 1246. (Escuela Nacional de Administración Pública, 2021, pp. 59-65)

El análisis del principio de Necesidad comienza con la identificación del problema relevante que el procedimiento administrativo contribuye a resolver, por tanto, identificar adecuadamente el problema es sumamente importante. Deben identificarse las causas de este problema y las principales consecuencias del mismo además de su dimensión (local, regional o nacional). Luego debe identificarse el objetivo del procedimiento que puede estar en la disposición legal que lo crea; y debe sustentarse cómo este procedimiento contribuye a la solución del problema identificado. Tras demostrarse la relación de causalidad entre el problema público y el procedimiento administrativo como solución, debe responderse la siguiente pregunta ¿Qué ocurría si no existiera este procedimiento administrativo? Debiendo determinarse que las consecuencias serían significativamente negativas. Finalmente, debe contrastarse este procedimiento administrativo con otros mecanismos menos costos o menos complejos que atiendan el mismo fin, en caso de no encontrarlo se sustentará dicha conclusión, pero, en caso de determinarse un mecanismo menos complejo o costos, se deben describir las condiciones necesarias para que se implemente. (Escuela Nacional de Administración Pública, 2021, pp. 76-79)

Para analizar el principio de Efectividad volvemos a utilizar el objetivo del procedimiento bajo análisis (que fue identificado en el análisis de necesidad) y se

identifican los requisitos que este procedimiento exige, luego se procede a eliminar aquellos requisitos que no contribuyen con el objetivo del procedimiento o aquellos que resulten redundantes. Así por ejemplo en el procedimiento de obtener licencia de conducir se tiene como objetivo asegurar que los conductores tengan aptitudes idóneas para que la conducción de vehículo se realice de manera segura, siendo algunos de los requisitos tener mínimo dieciocho (18) años, aprobar el examen de conducir y presentar fotografía personal en tamaño pasaporte. El requisito de contar con un mínimo de edad contribuye con el objetivo puesto que la ley exige que sean mayores de edad (puedan ser responsables). El requisito de aprobar el examen de conducir contribuye con el objetivo dado que, mediante la aprobación se acredita la aptitud idónea del solicitante. Finalmente, el requisito de la fotografía tamaño pasaporte no contribuye con el objetivo del Procedimiento Administrativo, razón por la cual este requisito podría ser eliminado al someterlo al ACR. (Escuela Nacional de Administración Pública, 2021, pp. 91-93)

El análisis del principio de Proporcionalidad es el último en realizarse, primero debe determinarse el número de veces que los administrados han iniciado este procedimiento en un año. En caso el procedimiento esté en el stock se verifica de los registros de la entidad; en caso de ser un proyecto se deberá estimarse esta cantidad. Se toma en cuenta la lista de requisitos del procedimiento (ya elaborada en análisis anteriores) y se determina el costo monetario del procedimiento, sumando el valor que el administrado deberá pagar en cumplir cada requisito; y también se determinará su costo en el tiempo, esto es, el tiempo estimado que gastará el administrado en conseguir todos los requisitos. (Escuela Nacional de Administración Pública, 2021, pp. 102-105)

Estos costos utilizados para determinar la carga administrativa del procedimiento (en función de estos requisitos). Luego de determinada dicha carga se buscarán requisitos alternativos, que puedan sustituir la lista de requisitos identificada inicialmente. Se procede a estimar la carga administrativa de estas listas alternativas de requisitos y se determina la carga administrativa (costos monetarios y costos en el tiempo) de estas nuevas listas de requisitos. al final se utilizará la lista de requisitos cuya carga administrativa sea menor, pues se constituye como la más proporcional para los administrados.

## 1.5 Modelos económicos, macroeconomía y el sector privado

### 1.5.1 El modelo económico peruano y los índices macroeconómicos

#### 1.5.1.1 Breve reseña de la evolución económica

La economía estudia el modo en que las sociedades gestionan los recursos y las riquezas. Siendo esta una ciencia variada porque no todas las sociedades son iguales, en algunas existen planificadores centrales que hacen estas distribuciones y en otros casos las decisiones económicas son libres. (Mankiw, 2012, p. 4) Pese a las economías planificadas o libres, la distribución de recursos en una sociedad es un hecho inevitable. Tal distribución no ha dejado de existir ni dejará de existir, pero, es posible identificar en cada una de estas economías un nivel de desarrollo que es trascendente al momento histórico en que ocurre. El modo más incipiente de la economía es la de subsistencia, esto es sobrevivir consumiendo la propia producción, esto es agricultura, ganadería y otros productos primarios. Esta situación evita que se dé el fenómeno de la especialización. En la historia este hecho ocurrió tras la caída de roma, la Europa occidental cristiana perdió el comercio a través del mediterráneo. La relación que existe entre comercio y el

desarrollo es innegable porque aquel que se especializa en la producción de un bien o servicio deja de producir otros que le son necesarios pero escasos. Este intercambio de bienes y servicios por otros de mayor calidad podría haberse originado mediante el trueque, pero todo cambiaría con la aparición del dinero.

El dinero es la respuesta a una economía que acepto la división de trabajos y la especialización. Una economía monetaria (que acepta dinero) facilita sus transacciones, porque, el dinero se constituye como un medio de intercambio generalmente aceptado y como reserva de valor. De esta forma al realizar el intercambio de bienes y servicios (comercio) no es necesario realizar el transporte de los bienes o las prestaciones efectivas del servicio, basta con dar el dinero para concretar la transacción. El dinero al igual que el comercio y la especialización, tiene un origen espontáneo, no siempre el dinero consistió en una moneda acuñada, por ejemplo, en la Roma Antigua solían utilizarse bolsas de sal como dinero, de ahí el término salario para denominar al pago que se le da a uno por el trabajo prestado. Sin embargo, las monedas de oro se convirtieron en el medio de cambio (dinero) por excelencia por tratarse de un metal escaso, porque eran más fáciles de transportar que las bolsas de sal y eso disminuía los costos de transacción. Siendo todo esto parte de un desarrollo espontáneo de la economía y no necesariamente parte de un proyecto legislativo o político. Naturalmente las economías tienden a la abstracción y la creación de herramientas como el dinero acuñado en monedas es parte de este desarrollo natural. (Zelmanovits, 2015, pp. 39-41)

Si bien la aparición del dinero es espontánea, no significa que sea arbitraria. Cuando se eligió la sal como dinero, esto se debía a que la sal tenía un valor por permitir conservar los alimentos; de igual forma el oro tenía un valor por ser un

metal escaso. Sin embargo, para Mises, luego que un elemento ha pasado a formar parte del comercio como dinero y deja de ser visto como mercancía, este elemento adquiere un valor basado totalmente en su rol como un medio de intercambio. El valor del dinero será resultado de la evaluación subjetiva de todas las personas que participen de la economía. (Zelmanovits, 2015, p. 44) El paso siguiente en el desarrollo económico es la creación de la banca y el crédito. No es una sorpresa que con la aparición de la moneda de oro acuñada como medio de cambio surgiera el riesgo de acumular mucho oro y ser objeto de ataques. En estas circunstancias surgen los bancos que a grandes rasgos almacenaban el dinero de las personas, dándoles a aquellos que depositaban su oro, papeles que contenían la cantidad de oro que habían depositado, esto para que luego lo pudiese intercambiar por oro, constituyéndose este papelito en un crédito. Con el tiempo la gente ya no comerciaba con oro, sino que comerciaban con estos papeles que representaban la cantidad en oro que se había guardado.

Esta lógica de banca, crédito y el nuevo dinero origina que al fundarse los Estados se creara un banco general que emitiera una moneda como medio de cambio para su economía nacional. Es decir, la interferencia política y legal en la economía estableció un tipo de cambio específico, siendo este el antecedente de lo que conocemos como dinero hoy en día. Tal como habíamos explicado, en un principio el valor de los papelitos se respaldaba en que las reservas de oro de los bancos, sin embargo, frente a la regulación económica del dinero que es generalmente aceptada por toda una nación ¿Siguen siendo necesaria la relación del dinero con el oro? Si afirmamos la teoría que el dinero pasa de tener un valor de mercancía a un valor como medio de cambio, entonces la respuesta es que el dinero fiduciario (que no tiene relación legal con el oro) mantendrá un valor, que ya

no se calculará con el oro sino mediante otros mecanismos. (Antumapu, 2017, p. 4) El actual contexto de mundo globalizado y la creación de Estados, relativamente pacíficos, ha permitido que el valor los tipos de cambio se calcule en función de las reservas internacionales que cada banco central tenga. Sin embargo, ante las crisis en los Estados o de una divisa en específico, el mercado tiende a valorar el oro incrementando su precio y devaluando el valor del dinero fiduciario.

#### 1.5.1.2 La economía social de mercado

Es de conocimiento general que el artículo 58 de la Constitución Política del Perú, establece que el régimen económico del Estado Peruano, es la economía social de mercado (Constitución Política del Perú, 1993), no obstante, esta denominación no surge con esta constitución. Contrario a lo que popularmente pueda creerse la economía social de mercado aparece primero en la constitución de 1979, en su artículo 115. (Constitución para la República del Perú, 1979) Sin embargo, este mismo artículo condiciona el significado de este modelo económico a lo que pueda reglamentarse dándole preferencia al interés social. Por otra parte, la constitución de 1993 desarrolla en sus artículos posteriores el contenido y las principales instituciones de la economía social de mercado, siendo estas disposiciones lo que termina modificando el régimen económico pese a mantener el mismo nombre. Es por ello que en su labor de máximo intérprete de la constitución, El Tribunal Constitucional estableció el carácter más liberal de la actual constitución dotando de contenido el abierto significado de economía social de mercado. (Flores, 2015, p. 239)

Aunque pueda existir mucha doctrina respecto a lo que significa o no una economía social de mercado, siempre primará la interpretación de quien ha sido designado como máximo intérprete de la Constitución, el Tribunal constitucional. Es

por ello, que, para explicar el contenido del modelo económico del Perú, es necesario remitirnos a la Sentencia recaída en el expediente N° 0008-2003-AI/TC, sentencia en la que el Tribunal Constitucional desarrolla todas las instituciones básicas de nuestro modelo económico. En esta sentencia el Tribunal constitucional afirma que nuestra economía social de mercado impera los principios de libertad y promoción de igual material en el marco de un Estado democrático, asegurándose tanto la competencia como que la productividad individual se traducirá en progreso social que beneficie a todos. El tribunal constitucional refiere la economía social de mercado:

Es decir, tanto como se opone a la economía de planificación y dirección central, la economía social de mercado se opone también a la economía del *laissez faire*, en donde el Estado no puede ni debe inmiscuirse en el proceso económico.

La economía social de mercado, como presupuesto consustancial del Estado Constitucional aparece como una 'tercera vía' entre el capitalismo y el sociales. Y es que, dado el carácter 'social' del modelo económico establecido en la Constitución vigente, el Estado no puede permanecer indiferente a las actividades económicas... (Exp. N° 0008-2003-AI/TC, 2003) (fundamento 16)

Son diversos los principios, derechos e instituciones que establecen a la economía social de mercado como un punto medio entre capitalismo y socialismo. El primero es el establecimiento de la libre iniciativa privada, esto significa que toda persona tiene derecho a participar, individual o colectivamente, en la actividad económica de la nación. Esto significa autonomía de las personas (naturales o jurídicas) para determinar qué actividad económica desarrollarán para obtener

beneficios materiales. Sin embargo, este derecho debe ser ejercido en el respeto de los intereses generales de la comunidad, es decir, no puede uno realizar un emprendimiento que contravenga la constitución, tratados, las leyes. Por ejemplo, desarrollar actividades establecidas como delitos y lucrar con esas actividades, es claramente una trasgresión a la ley y contraviene los intereses generales, por tanto, una actividad delictiva (aunque resulte rentable) no está amparada en el derecho a la libre iniciativa privada.

Otro principio de este modelo económico es la actuación subsidiaria del Estado en la economía. El Tribunal constitucional explica en la sentencia mencionada que la subsidiariedad puede ser vertical u horizontal. La vertical está ligada con los diferentes niveles de gobierno, es decir entre el gobierno local, regional y nacional, donde los ordenamientos de superior jerarquía solo pueden intervenir en los ámbitos que no son competencia del ordenamiento menor. Mientras que la subsidiariedad horizontal es entre el Estado y la ciudadanía, pudiendo intervenir el primero en aquello que no haya intervenido ya el sector privado. (Exp. N° 0008-2003-AI/TC, 2003) (Fundamento 19) El Tribunal Constitucional explica la subsidiariedad horizontal como la armonización entre la injerencia Pública y privada en la economía, así dispone este mismo tribunal:

23. A diferencia de la Constitución de 1979, que no que no establecía claramente la subsidiariedad de la intervención de los poderes públicos en la economía, la actual Constitución prescribe expresamente en su artículo 60° que "[...]. Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional [...]". Se consagra así, el "principio de subsidiariedad" de la actuación del Estado en la economía, y

se plantea el reconocimiento de la existencia de una función supletoria del Estado ante las imperfecciones u omisiones de los agentes económicos, en aras del bien común. (Exp. N° 0008-2003-AI/TC, 2003)

Entonces, gracias al principio de subsidiariedad del Estado, en su tipo horizontal, es que la creación de empresas (y por tanto la creación de riqueza) pertenecen al ámbito privado o a la libre iniciativa privada, siendo el rol del Estado el de fomentar, estimular, coordinar dicha actividad. Solo en caso de inacción o defección de la iniciativa privada, el Estado puede crear empresa y participar como agente económico.

Dentro de las libertades patrimoniales reconocidas en este régimen económico está el derecho a la propiedad, que se concibe como la potestad jurídica de las personas sobre los bienes que le permite usar, disfrutar, disponer y reivindicar de manera exclusiva un bien, siempre y cuando lo haga en los límites de la ley. También se reconoce el derecho a la libre contratación el cual tiene dos dimensiones: i) Libertad para decidir con quién celebrar un contrato y la libertad para decidir si celebrarlo o no; y ii) Libertad para decidir la regulación contractual a la cual se sujetarán las partes contratantes. También se reconoce la libertad de trabajo según la cual cada persona tiene derecho a elegir el oficio de su preferencia de manera que de su trabajo disfrute rendimiento económico y satisfacción personal, siempre respetando la ley y los intereses colectivos.

Además de libertades económicas y el rol del Estado en este modelo económico, para la economía social de mercado se establece al consumidor como el fin último de todo el modelo económico, por ser él quien cierra todo el círculo de la actividad económica al satisfacer sus necesidades. Es por ello que la Constitución establece derechos para los consumidores, explícitamente dispone

que el Estado es responsable de garantizar el derecho a la información de los bienes y servicios; además de velar por la salud y seguridad de las personas en las relaciones de consumo. No obstante, el Tribunal constitucional hace hincapié en que estos no son los únicos derechos reconocidos, remitiendo el análisis al artículo 3 de la Constitución que prevé el reconocimiento de derecho no expresamente tipificados en la misma Constitución, generando lo que se conoce como *numerus apertus* de derechos fundamentales.

Es por esto que si bien es Estado no es un agente económico, salvo en casos de subsidiariedad, no significa que este no intervenga en la economía nacional. Este tiene un rol vigilante de los mercados, atento a las falencias que pueda presentar la libre iniciativa privada. También tiene un rol garantista pues debe asegurar a todos los consumidores el respeto de sus derechos reconocidos y no enumerados en la Constitución, por ello debe regular los mercados o las diferentes actividades económicas que no es lo mismo que controlar los mercados. En este modelo de economía social de mercado, los mercados se desarrollan por la ley de la oferta y la demanda y el Estado (en principio) no desarrolla actividad empresarial, pero sí establece reglas para cada sector de manera que se aseguren los intereses colectivos y se aseguren los derechos de los consumidores.

#### 1.5.1.3 La estabilidad macroeconómica y el Banco Central de Reserva del Perú

Los cambios políticos que afectaron el régimen económico de 1979 migrando al modelo 1993 no se dieron como una mera arbitrariedad. La constitución de 1979 se instauró como el retorno de los gobiernos civiles alejado de las dictaduras militares, sin embargo, no tenía una clara identidad económica, si bien existieron en los años anteriores intenciones de desarrollar empresas nacionales,

la realidad es que solo se desarrollaban industrias de materias primas siendo la industria manufacturera escasa en el país. Paralelamente a la instauración de la constitución de 1979, la década de los 80 fue una época muy dura para las economías latinoamericanas y ello se debió principalmente a que las economías extractivas cuya exportación era limitada a productos agrícolas. En el Perú durante la década de los 80' esta crisis fue particularmente fuerte, pero esto no solo se debe a los factores externos, pues otros países durante la misma época no sufrieron tanto como el Perú. Por tanto, si bien las condiciones externas (caída en las exportaciones) contribuyó a la gran depresión de la economía peruana, no es el único factor que explica dicho colapso. (Llosa & Panizza, 2015, p. 102)

Tal como explicamos al principio de este capítulo, la economía de los actuales Estados gira en torno del dinero fiduciario creado por sus bancos centrales, cuyo valor es medido en función del respaldo que este banco tenga que en última instancia es también la riqueza con que cuenta dicho Estado. Es por ello que para mantener un valor estable de su moneda es necesario que el Estado tenga una política fiscal responsable, sin embargo, en el Perú la realidad fue que desde la década de los 70' existió un manejo fiscal irresponsable existiendo grandes déficits en el presupuesto. Estos vacíos se llenaban con endeudamiento para poder cumplir con el presupuesto público. Este gran endeudamiento solo podría pagarse en la medida que el Perú se convirtiera en un país más productivo y recaudara más impuestos, pero las políticas económicas fueron principalmente proteccionistas, lo que evitó una apertura al mercado, encareciendo los precios de los productos, volviéndolos escasos y devaluando el valor de la moneda nacional.

Cuando se afirma que una moneda se devalúa, significa que la capacidad adquisitiva de esa moneda se ha reducido, lo que implica que ahora se necesita

más dinero que antes para adquirir la misma cantidad de bienes y servicios. Es lo mismo decir que de un momento a otro, todas las cosas subieron de precio y este fenómeno económico se denomina inflación. Por ejemplo: si hoy un pan costara una (1) unidad de dinero y el próximo año comprar el mismo pan costara dos (2) unidades de dinero, podríamos concluir que la inflación anual ha sido de un cien por ciento (100%) porque el precio del producto se incrementó en ese porcentaje. Explicado el concepto de inflación, debemos señalar que finalizada la década de los 80' la inflación anual alcanzaba tasas de siete mil seiscientos cincuenta por ciento (7 650%) lo que significa que aproximadamente cada trece (13) días el precio de los productos se duplicaba. Además, Instituto Peruano de Economía calculó que la tasa de pobreza pasó de un cuarenta y uno por ciento (41%) a un cincuenta y cinco por ciento (55%). (Instituto Peruano de Economía, 2017) Lo que significa que la mayor parte de la población vivía en la pobreza, sin mencionar que, por las políticas proteccionistas y la constante crisis, la inversión extranjera huyó del país.

Para la recuperación del país, fueron necesarios cambios drásticos en la economía nacional. En los 90' el Estado había prácticamente quebrado, no había caja, ni reservas, ya nadie quería dar créditos al país y la inflación ya se había descontrolado. Es por esto que la política económica cambió de un proteccionismo hacia la liberalización de los mercados, libertades arancelarias, libertades para la importación y la exportación; la privatización de empresas públicas para que estas comenzaran a producir bienes y servicios a costos rentables y dejaran de solo producir pérdidas. (Redacción Gestión, 2016) Todos estos antecedentes se ven reflejados en el cambio del régimen económico que actualmente podemos encontrar en la constitución de 1993. La actual constitución ya contiene los

mecanismos necesarios para procurar una economía estable y orientada al desarrollo.

Si bien hubo muchas cosas que salieron mal durante esa época, fue la inflación el fenómeno que más afectó la economía de los peruanos. Por ello, en la constitución de 1993, se estableció al Banco Central de Reserva del Perú (en adelante, BCRP) como un organismo constitucionalmente autónomo quien tendría la responsabilidad de emitir billetes y monedas peruanas. La finalidad del BCRP es preservar la estabilidad monetaria y tiene como funciones regular la moneda, regular el crédito del sistema financiero y administrar las reservas internacionales que estén a su cargo. Desde el año 2002 el BCRP tiene metas explícitas de inflación, siendo su responsabilidad que la economía del país tenga una inflación controlada entre el uno por ciento (1%) y el tres por ciento (3%) anual. Este rango de inflación fortalece la confianza en la moneda nacional y es un rango de inflación similar al de las economías más desarrolladas. (Banco Central de Reserva del Perú, 2021, p. 10)

La política monetaria del BCRP se corresponde con la doctrina de la oferta que postulaba que, al manejar la masa monetaria de un país, mediante un banco central que produjera el dinero podía controlarse el incremento de los precios ocasionados por el alto consumo. (Resico, 2010, p. 183) Adicionalmente a ello, el BCRP también cuenta con otros mecanismos para controlar la inflación, entre los más relevantes es la tasa de interés de referencia. Esta tasa influye en el precio de las operaciones de crédito entre entidades financieras (principalmente bancos).

El efecto que tiene esta tasa de referencia en la economía es que si se quiere estimular la actividad económica basta con bajar la tasa de referencia pues esto abaratará los préstamos bancarios y aumentará la producción y el consumo; pero

si desacelerar la economía basta con subir la tasa de referencia, esto encarecerá los créditos y por tanto es posible que la producción y el consumo se vayan frenando. (Instituto Peruano de Economía, 2021) Sin embargo, esto por sí solo no explica como el BCRP toma decisiones para su política monetaria (cuando aumentar o disminuir la masa monetaria o la tasa de referencia) siendo necesario para el marco teórico de esta investigación desarrollar los conceptos claves para entender el ciclo económico y a su vez entender porque es necesario que la política del BCRP sea anticíclica.

Al estudiar el comportamiento de las economías de las naciones es necesario medirlas así al cuantificar la economía de un Estado es posible hacer comparaciones de la misma economía en el transcurso del tiempo, de ello pueden inferirse tendencias o comportamientos en dichas economías. El índice que es principalmente usado para medir el tamaño de una economía es el producto bruto interno (en adelante PBI). El PBI es el valor monetario del total de la producción (bienes y servicio) de un país incluyendo nacionales y extranjeros. Para el cálculo de este índice solo se toman en cuenta los precios finales para una doble contabilidad de un mismo producto. Existen dos métodos principalmente para el cálculo del PBI: i) el método de la producción, este consiste en la suma de valor de mercado de todos los bienes y servicios producidos en todos los sectores productivos (pesca, minería, manufactura, entre otros); y ii) el método del gasto que se obtiene sumando el gasto del sector privado (familias y empresas), el gasto del sector público, el gasto de los agentes económicos extranjeros (exportaciones) y restándole el gasto de bienes no producidos en el país (importaciones) (Banco Central de Reserva del Perú, 2023)

Cuando se hacen análisis históricos de las economías nacionales, al medir el PBI de estos, podemos identificar una tendencia a crecer, esto encuentra su explicación por la tendencia inflacionaria de los modelos productivos, por el crecimiento constante de la población que genera un incremento en el consumo y a su vez incremento del PBI. No obstante, los ciclos económicos no responden directamente al valor del PBI, sino a su tasa de crecimiento. Afirmándose que se está en periodos de expansión económica cuando la tasa de crecimiento del PBI aumenta y estamos en periodos de contracción económica cuando la tasa de crecimiento del PBI disminuye, es nula o incluso negativa. (Resico, 2010, p. 179)

De acuerdo a la teoría del ciclo económico existen cuatro (4) fases identificables en este ciclo: 1) la expansión, se produce incremento en la producción y los precios; 2) la crisis; cuando las empresas dejan de ser rentables y proceden a quebrar; 3) recesión, cuando se produce una caída en los precios, en la actividad productiva, en el nivel de empleo; 4) recuperación que comienza cuando las acciones de las empresas se recuperan por las caídas en los precios y se vuelve a reactivar la economía. (Resico, 2010, p. 181)

Explicados estos conceptos es más fácil entender cómo el BCRP toma decisiones. Midiendo el PBI del Estado a través de las metodologías explicadas y al analizar sus valores históricos, es capaz de determinar la tasa de crecimiento del PBI nacional, de esta forma puede identificar en qué etapa del ciclo económico estamos o cuales son las tendencias que enfrentaremos. La teoría indica que cuando la actividad económica está en expansión, si esta se descontrola y las empresas comienzan a producir desmedidamente, mayor será la caída posterior como consecuencia de producir por niveles superiores a los de la demanda, esto traerá desempleo, que reducirá el consumo y se generará la recesión económica.

Es por ello que la política anticíclica (o contra-cíclica) evita que estos efectos sean tan graves, alzando la tasa de referencia en una economía en plena expansión para desincentivar la producción desmedida por encarecer el crédito. De igual manera reduciendo la tasa de interés en momentos de contracción se estimula el consumo y se pasa rápidamente a un periodo de recuperación. Mantener una menor volatilidad en el PBI favorece un mayor crecimiento a largo plazo, porque permite sostenibilidad del empleo y permite mejores decisiones de inversión de los agentes económicos. (Banco Central de Reserva del Perú, 2023)

## 1.5.2 Teoría del crecimiento económico, desarrollo económico y otras políticas globales

### 1.5.2.1 Teorías del crecimiento económico

El PBI de una economía puede ser medida en distintos momentos históricos, por tanto, está siempre será una base real y medible con la que pueden realizarse distintos estudios. No obstante, la sola medición de del PBI de una nación no aporta conocimiento útil para la toma de decisiones. Como explicamos en el capítulo anterior, el reconocimiento de las fluctuaciones en el crecimiento del PBI, es la base para la toma de decisiones en la política monetaria para mitigar los efectos de la crisis luego de los procesos de expansión económica. Sin embargo, las fluctuaciones en la evolución del PBI (ciclo económico) no son el único objeto de estudio útil en la evolución del PBI, la economía también estudia la tendencia o producto potencial que no es más que el promedio en largo plazo de la medición del PBI.

Lo mencionado significa que a veces el PBI puede ser mayor o menor que el producto potencial, pero, esto no es relevante en el largo plazo, puesto que el

producto potencial es finalmente el promedio en el largo plazo de las diferentes mediciones del PBI. Lo útil de utilizar el producto potencial en lugar del PBI, es que nos permite identificar una clara tendencia en el tiempo del PBI (que normalmente es de crecimiento). Entonces, la teoría del crecimiento económico se enfoca en el estudio de aquellos factores que determinan este crecimiento en el largo plazo y aquellos factores que lo limitan. (Jiménez, 2011, pp. 14-20) Dentro de los principales factores a tomar en cuenta son recurrentes, el capital, la tecnología, la productividad del trabajo y la inversión, no obstante, la decisión cambiará en función del modelo económico que estemos utilizando para ello, por esa razón es tan útil regresar a la medición del PBI que es la base real de todo este análisis y no solo se limitan a ser varias propuestas deontológicas que afectarían la política económica.

Los principales estudios económicos determinan que la producción de un país estará determinada principalmente por el Capital, constituido por los activos empleados para la producción; el trabajo, siendo este las personas que producen bienes y/o servicios; y la tecnología, entendida como el conocimiento que permite que el capital y trabajo generen productos. Cada uno ellos determinando el nivel de producción de la economía, finalmente, la producción incrementará (teóricamente) si el capital aumenta, si el trabajo (o empleo) incrementa o si la tecnología mejora, porque hará más eficiente la relación capital trabajo. Entonces, debemos explicar aquella relación entre los factores de producción y el crecimiento económico, así como los índices que de cada factor productivo se derivan.

La fuerza de trabajo o fuerza laboral es la totalidad de persona que están en capacidad de trabajar o ya están trabajando, a este grupo de personas también se les denomina población económicamente activa (en adelante, PEA). La razón por

la que este es un factor productivo es porque si existen más personas trabajando, lo normal es que más bienes y más servicios sean producidos, por tanto, aumentará la producción de una economía. Sin embargo, no toda la PEA cuenta con un trabajo, existe un grupo de personas desempleadas. Esto puede deberse a las transiciones en el mercado de trabajo, es decir, se deja un empleo mientras se busca otro mejor y durante ese tiempo se es desempleado o cuando no se cuentan con las calificaciones para obtener trabajos. Dado que, la economía no es estática, siempre existirá un número de personas desempleadas. Por esta razón la tasa de desempleo (número de personas desempleadas dividido por el número de PEA) nunca será igual a cero (0). Si la tasa de desempleo es alta deben adoptarse políticas económicas para aumentar la producción, en ese sentido, pueden mejorar la información para conectar a la oferta y demanda laboral, invertir en el capital humano (capacitaciones) para evitar el desempleo por falta de capacidades, entre otras opciones para evitar el desempleo. (Jiménez, 2011, pp. 52-53)

El capital es el conjunto de activos utilizados para producción de bienes y servicios en una economía, este capital puede ser: maquinaria, inventarios, equipamientos, infraestructura, entre otros. Por otra parte, la inversión es aquel monto que se agrega al capital. No obstante, es necesario distinguir la inversión bruta de la inversión neta, siendo la inversión bruta aquella que se agrega al capital para reponer el capital gastado en la producción de bienes y servicios, mientras que la inversión neta es la que aumenta el monto del capital para la economía, lo que finalmente aumenta la producción. Finalmente, otra característica de la inversión es su relación con la tasa de interés la cual es inversamente proporcional. Esto porque, si el inversionista utiliza dinero prestado para invertir, al aumentar la tasa de interés se aumenta el costo de la inversión reduciendo el incentivo a invertir; por otra parte,

si el inversionista utiliza fondos propios para invertir, al aumentar la tasa de interés también aumenta el costo de oportunidad de dicha inversión, pues podrían destinarlo a prestarlo. lo que tampoco aporta a la producción económica real, por lo tanto, también desincentiva la inversión. (Jiménez, 2011, pp. 54-55)

Finalmente, la tecnología es definida como aquel conocimiento que permite convertir los insumos (del capital) en productos. La mejora tecnológica implica que se puede incrementar la producción con un mismo capital o la misma fuerza laboral. Pero, debemos recordar que, por tecnología, entendemos al conocimiento, en ese sentido, la experiencia sería un progreso técnico que rige para todos los factores productivos. Por otra parte, existe progresos técnicos que no son de carácter general, en ese sentido las máquinas más productivas que son nuevas o los trabajadores de capacitación recientes, serían progresos tecnológicos que solo influyen en un factor productivo, sea capital o fuerza laboral. (Jiménez, 2011, p. 55)

La teoría del crecimiento endógeno, fue denominada como la nueva teoría del crecimiento, porque su principal aporte fue retornar el centro de interés al crecimiento económico el cual había sido abandonado en la década de los setenta del siglo XX por resultar de mayor utilidad el enfoque en las teorías del desarrollo económico que se fusionaba con otras disciplinas tales como psicología, sociología, entre otras. Sin embargo, durante las siguientes décadas, el acelerado crecimiento de economías que habían sido pobres, llamó la atención de los economistas que los llevó a ajustar sus paradigmas clásicos para diseñar un modelo que los pudiera explicar. En ese sentido, el modelo de crecimiento endógeno toma nuevos conceptos como el progreso técnico interno, el aprendizaje en el trabajo, la relevancia de la tecnología, investigación y desarrollo, la importancia de las instituciones y el manejo de la política económica. De esta forma, la teoría del

crecimiento endógeno pone gran enfoque en el desarrollo de tecnología para lograr el crecimiento y gran intervención estatal, en la adquisición de ese conocimiento para aumentar la producción en el largo plazo. (Jiménez, 2011, pp. 431-433)

En la teoría del crecimiento endógeno se establece que la política económica sí tiene repercusiones en el largo plazo, especialmente si se crea un marco político para la innovación y adaptación tecnológica. Uno de los primeros incentivos que pueden darse es el fomento del ahorro pues de acuerdo a esta teoría, los cambios en el ahorro conducen a cambios equivalentes en el gasto de inversión, entonces, la única forma de financiar los aumentos de inversión es mediante el aumento en el ahorro nacional. Otra medida que se puede adoptar es el fomento de avance tecnológico e investigación, ya que la evidencia empírica señala que las economías que más rápidamente han crecido, destinan gran cantidad de inversión a la innovación tecnológica. Otra política económica es la de fortalecimiento de instituciones que protejan la propiedad intelectual (patentes) de manera que existan incentivos a invertir en innovación tecnológica. También las políticas de competencia y apertura comercial son propuestas de esta teoría porque la evidencia empírica señala que la competencia con otras empresas obliga a las industrias a innovar para sobrevivir en el mercado; y finalmente se propone la inversión en capital humano para hacer a las personas más productivas y estas puedan por su cuenta mejorar su condición y alcanzar el bienestar. (Jiménez, 2011, p. 530)

También surge una teoría del crecimiento económico como respuesta a este modelo endógeno, es el crecimiento dirigido por la demanda. Entre los distintos modelos derivados de estas teorías, es tal vez el crecimiento dirigido por las exportaciones el más relevante. Este modelo explica que cuando la producción

crece a un ritmo acelerado llegando a niveles que un mercado interno no pueda terminar de consumir es necesario relajar las restricciones aduaneras incrementando las exportaciones para acelerar el crecimiento. Sin embargo, aún en este modelo económico el avance tecnológico, específicamente, en la manufactura ayudará a abandonar la dependencia a la exportación de productos primarios. No obstante, es necesario fortalecer el mercado interno para evitar depender de la demanda generada por los países externos. Por ello, para aplicar las políticas de incremento en la exportación de productos industrializados, no debe descuidarse la economía existente, deben generarse instituciones sólidas que doten de poder adquisitivo a los trabajadores para impulsar la demanda agregada mediante el incremento del consumo interno. (Jiménez, 2011, pp. 747-748)

Si bien existen teorías del crecimiento de distintas eras, nos hemos enfocado en estas porque sus modelos económicos permiten una mayor actuación del Estado. En modelos tales como el neoclásico, si bien se tiene conocimiento que un Estado puede afectar la economía, para este modelo las políticas económicas afectarán a la producción solo en el mediano y corto plazo, siendo irrelevantes para el crecimiento a largo plazo. En el modelo neoclásico, por ejemplo, los Estados solo pueden afectar el crecimiento a largo plazo, incentivando el ahorro o la investigación; o controlando la tasa de natalidad. Sin embargo, en los modelos endógenos o dirigidos por la demanda, al tener un contraste más frecuente con la evidencia empírica e incluir factores que eran ignorados por los antiguos modelos, permiten determinar que una mayor actuación del Estado puede finalmente afectar el crecimiento económico en el largo plazo siempre que se enfoque en determinados elementos tales como, mejoras en las condiciones de vida, inversión en la investigación y desarrollo, entre otros.

### 1.5.2.2 Desarrollo económico y otras políticas globales

Cuando la teoría del crecimiento resultó ser insuficiente para explicar las disparidades que existían entre los países a pesar de tener un PBI similar, comienza el interés por el desarrollo económico entendido como un proceso de largo plazo para transformar las condiciones sociales y las condiciones productivas, hacia una mejora tanto en las condiciones de vida como en la tasa de crecimiento económico. (Frontons, 2005, p. 75) Aunque finalizando el acápite anterior, explicamos que las actuales teorías del crecimiento económico ya utilizan evidencia empírica y nuevos factores productivos para incluir en sus estudios datos que permitan un verdadero desarrollo económico como mejora en el bienestar general, esto no implica que aquella bibliografía desarrollada exclusivamente al tema del desarrollo económico se haya convertido en obsoleta. Lo único que se ha logrado concluir tras todos estos años de estudios es que el desarrollo económico necesariamente implica la existencia del crecimiento económico, sin embargo, afirmar lo contrario sería una falacia genérica porque, no todo crecimiento implica un desarrollo económico.

Una de las primeras teorías del desarrollo económico fue introducida por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (en adelante, CEPAL) el revolucionario modelo de sustitución de importaciones por industrialización. A mediados del siglo XX diversos economistas de la CEPAL diseñaron este modelo tras analizar la mayoría de economías en América Latina, se determinó que esta principalmente primario exportador, hecho que contrastaba con países más desarrollados cuyo principal producto eran los manufacturados. Esta primera teoría del desarrollo se enfocaba aún mucho en el crecimiento y poco en el desarrollo económico, no obstante, la vulnerabilidad de las economías

centradas en la exportación de productos primarios era un problema que atender porque esto impedía que los países en vías de desarrollo incorporaran en sus economías el progreso técnico. Por ello con la industrialización de las economías (incentivando la manufactura), se conseguiría un mayor crecimiento que absorbería la fuerza laboral lo que a la larga generaría incremento en el bienestar general. (Mora, 2006, p. 58)

Este modelo de sustitución de importación tuvo falencias entre las que resaltamos que las economías latinoamericanas ya adolecían de altas concentraciones, estas se heredaron en el nuevo modelo provocando que el mercado de bienes manufacturados se concentrara también concentrado y amplios segmentos de la población se mantuvieran al margen. La protección de la industria nacional terminó generando empresas altamente costosas e ineficientes. Aunque este modelo pretendía cambiar la exportación de bienes primarios por bienes manufacturados, este hecho no cambió, sin mencionar que el Estado al enfocar los recursos en manufacturar la economía, terminó abandonando los programas agrícolas. Por todo lo mencionado, comenzaron a generarse problemas estructurales que imposibilitaron la sustitución de la importación por industrialización. (Mora, 2006, p. 59)

Dado que el modelo de sustitución de las importaciones por industrialización no resultó, tomó fuerzas en toda la región la idea que el principal problema era la dependencia de los países en vías de desarrollo de los países desarrollados. Se comenzó a teorizar que este sistema capitalista solo funcionaría en tanto los países en vías de desarrollo se encuentren sometidos a los países desarrollados y la única alternativa posible para el completo desarrollo de estos países en vías de desarrollo era una revolución socialista en el que se rompieran relaciones con el mercado

mundial. Esta teoría del desarrollo económico de la dependencia, asumía que la situación de riqueza de los países desarrollados está condicionado al sometimiento de economías menos desarrolladas, siendo las únicas beneficiadas las economías desarrolladas. (Mora, 2006, p. 63) Si bien la teoría de la dependencia acertó al determinar las falencias del modelo de sustitución y descubrir que en el caso de Latinoamérica la burguesía nacional dependiente de inversiones extranjeras haría inviable la adopción del modelo de la CEPAL, también falló al idealizar el modelo socialista como alternativa. Porque, al confiar toda su solución en una ideología, se perdió la oportunidad de diseñar una estrategia exitosa de desarrollo económico. (Mora, 2006, p. 65)

Sin la necesidad de describir el fracaso económico en la década de los ochenta del siglo XX que sufrió toda América Latina, en contra del intento de implantar el socialismo aislándonos del mundo, surge una nueva teoría del desarrollo denominado Modelo de Apertura Económica. Tal como su nombre lo indica, esta permite la incorporación de los Estados a esta nueva economía global en la que el mercado sería el mecanismo que asignaría los recursos y no la intervención del Estado en el intento de implementar una industria manufacturera. Este modelo permitió la recuperación económica de América Latina, pues con el modelo de apertura económica recuperaron el dinamismo de sus economías y su eficiencia. (Mora, 2006, pp. 67-68) Aunque esto no significa que la economía dejara de ser vulnerable, pues básicamente se retornó a un modelo de exportación primaria, en un enfoque globalizado, la dependencia ya no solo sería de un país sino de todo el comercio internacional. Haciendo que el desarrollo industrial sea lento, pero, más orgánico en los países en vía de desarrollo de América Latina y el Caribe.

Conseguido un crecimiento constante, luego de la crisis sufrida, se busca como transformar esto en desarrollo real. Para ello debemos asumir al crecimiento como un medio y no como un fin. Por ello se desarrolla en paralelo al crecimiento económico un enfoque de desarrollo humano, que acentúa el carácter complejo de transformar el crecimiento en verdadero desarrollo. Fue necesario una perspectiva individualista en la que entendamos el desarrollo humano como el proceso para ampliar las potencialidades y oportunidades de los individuos. (Labrunée, 2018, p. 8) Para este nuevo enfoque en la teoría del desarrollo económico, se elabora el índice de desarrollo humano, mediante el cual se analiza: i) La esperanza y calidad de vida; ii) El nivel de instrucción (o la capacidad de adquirirlo); y iii) La capacidad de alcanzar un nivel de vida digno. (Labrunée, 2018, pp. 9-10)

Aunque esta iniciativa se consolida en el actual Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (en adelante, PNUD) ente que elabora una tabla de posiciones con el índice de desarrollo humano por países, la evolución de la teoría del desarrollo no se limita a eso. Las actuales corrientes de pensamientos, van más allá de la calidad de vida humana y terminan desarrollando modelos teóricos en los que se analiza la viabilidad del mismo crecimiento cuestionando el crecimiento sin un enfoque ecológico que proteja el bienestar futuro del ser humano y de los mismos factores de producción, de ahí deriva la teoría del desarrollo humano y sostenible. (Mora, 2006, p. 69)

Bajo este último enfoque se reconoce la importancia del crecimiento económico como la base para un verdadero desarrollo, no obstante, replantea los factores determinantes de la economía estableciendo cuatro engranajes para el desarrollo: i) Recursos humanos; ii) Recursos naturales; iii) Capital; iv) Tecnología. Para esta teoría no basta con alcanzar el desarrollo humano, sino que este es

auténtico desarrollo cuando se logra un crecimiento equilibrado en todos sus factores determinantes. En ese sentido, en la búsqueda del desarrollo humano solo deben emplearse los recursos naturales necesarios para tal fin, de otra forma, la degradación de los recursos naturales puede conllevar a la eventual destrucción de esta y la consecuente extinción propia de la humanidad. (Castillo, 2011, pp. 4-6) Entonces, un enfoque sostenible, ya no solo atiende a un crecimiento económico o social (entendido como desarrollo humano), sino también ambiental. Por ello, un desarrollo sostenible es la opción de desarrollo más óptima entre todos los enfoques de desarrollo económico que actualmente son discutidos.

Todo lo mencionado, se reduce a la política global de la Naciones Unidas que en setiembre de 2015 estableció diecisiete objetivos de desarrollo sostenible, los cuales son: 1) Fin de la pobreza; 2) Hambre cero; 3) Salud y bienestar; 4) Educación de calidad; 5) Igualdad de género; 6) Agua limpia y saneamiento; 7) Energía asequible y no contaminante; 8) Trabajo decente y crecimiento económico; 9) Industria, innovación e infraestructura; 10) Reducción de las desigualdades; 11) Ciudades y comunidades sostenibles; 12) Producción y consumo responsables; 13) Acción por el clima; 14) Vida submarina; 15) Vida de ecosistemas terrestres; 16) Paz, justicia e instituciones sólidas; y 17) Alianzas para lograr los objetivos. (PNUD, 2022) Como se aprecia de cada uno de los objetivos, no solo se enfocan en los factores de producción o los componentes del índice de desarrollo humano o en la conservación ambiental, sino que son objetivos en los que estos tres enfoques (económico, ambiental y social) están integrados para un correcto progreso. No obstante, por ser el enfoque sostenible un trabajo amplio y muy transversal, la presente investigación no abarcará su correspondencia con un desarrollo sostenible, limitándose al análisis del desarrollo económico.

### 1.5.3 La inversión privada y los costos de ser formal

#### 1.5.3.1 El sector privado

En nuestro Estado Constitucional, se ha brindado la libertad del sector privado para que a través del mercado (y la ley de la oferta y la demanda) se distribuyan los recursos entre todos los habitantes del Estado. No obstante, el mercado no es perfecto y la sola libertad económica no se corresponde con los ideales plasmados en nuestra constitución económica, por tanto, existen limitantes al libre mercado que son atendidas por el Estado. La primera es la idea misma de una economía libre, es imposible que exista esta economía sin un mínimo de organización social, dicha organización que garantice los derechos para el desarrollo del libre mercado, exige financiamiento. (Panez, 2018, p. 52) Por otro lado, nuestra economía social de mercado exige una equidad o redistribución social por parte del Estado, necesitando todas estas políticas también un financiamiento.

Dado que el Estado por el principio de subsidiariedad, en general, no forma empresa para generar riqueza, entonces la riqueza debe ser tomada del sector privado mediante los impuestos, siendo necesario advertir que estos no solo financian las políticas públicas de desarrollo social, sino que también constituyen el financiamiento de las instituciones que garantizan el libre mercado o el desarrollo del comercio. Por todo esto, las empresas entendidas como centros de interés que buscan generar riqueza mediante el desarrollo de una actividad económica, cumplen el rol social de generadores de riqueza, es decir, aportan al bienestar social maximizando sus utilidades mediante el desarrollo de actividades económicas. Mientras que el Estado, tiene como fin garantizar el desarrollo de esta economía, redistribuir la riqueza mediante programas sociales y cumplir con la

consecución de los fines determinados por la coyuntura social que lo haya diseñado.

Es necesario mencionar que no todo el sector privado necesariamente debe buscar maximizar sus utilidades, tal como podemos advertir, existen asociaciones sin fines de lucro, personas que no realizan actividades económicas o beneficencias que tienen un trabajo de carácter social que no busca generar riqueza (al menos para sí mismos). En ese sentido, para efectos del presente trabajo cuando nos refiramos al sector privado haremos referencia al grupo que sí busca maximizar la riqueza, mediante procesos productivos u otras actividades económicas. Además, especificaremos que por empresa no hacemos referencia directamente a las personas jurídicas denominadas sociedades, dado al pluralismo económico reconocido en la constitución y existente en el Perú, pueden ser empresa una persona natural, una sociedad conyugal, una sucesión indivisa, entre otras, siempre y cuando cumpla esta función productiva (generar bienes y servicios) y además busque la maximización de sus utilidades para generar riqueza.

Todas estas empresas generan la riqueza mediante la realización de las actividades económicas, las cuales son en teoría infinitas pues no existe una lista que establezca a *numerus clausus* las actividades económicas permitidas. La libertad de empresa reconocida en la Constitución Política, permite la innovación y la creación de nuevas actividades económicas, las cuales con el paso del tiempo pueden irse inventando. No obstante, eso no significa que el Estado no deba clasificarlas o al menos contar con un sistema para poder procesar la información de las distintas actividades económicas realizadas en una nación. En pro de la uniformidad de la información, la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas desarrolló una Clasificación Industrial Internacional Uniforma (en adelante, CIIU),

clasificación que permite cierta homogeneidad y comparabilidad estadística con otras economías del mundo globalizado. (INEI, 2010, p. 3)

La CIIU está dividido en secciones que constituyen la jerarquía más alta de este instrumento. En ese sentido, las principales actividades económicas que se categorizan en los siguientes rubros:

- A. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca;
- B. Explotación de minas y canteras
- C. Industrias manufactureras
- D. Suministro de electricidad, gas, vapor y aire acondicionado
- E. Suministro de agua; evacuación de aguas residuales, gestión de desechos y descontaminación
- F. Construcción
- G. Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores y bicicletas
- H. Transporte y almacenamiento
- I. Actividades de alojamiento y servicios de comidas
- J. Información y comunicaciones
- K. Actividades financieras y de seguros
- L. Actividades inmobiliarias
- M. Actividades profesionales, científicas y técnicas
- N. Actividades de servicios administrativos y de apoyo
- O. Administración pública y defensa; planes de seguridad social de afiliación obligatoria
- P. Enseñanza
- Q. Actividades de atención de la salud humana y de asistencia social

- R. Actividades artísticas, de entretenimiento y recreativas
- S. Otras actividades de servicios
- T. Actividades de los hogares como empleadores; actividades no diferenciadas de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio
- U. Actividades de organizaciones y órganos extraterritoriales (INEI, 2010, p. 5)

En el Perú de acuerdo a la información extraída del Instituto Nacional de Estadística e Informática (en adelante, INEI) la estructura del PBI en el Perú ha sido compuesta principalmente, del año 2013 al 2021, por las actividades de explotación de minas y canteras (Sección B del CIIU); comercio reparación de vehículo automotores y motocicletas (Sección G del CIIU); Manufactura (Sección C del CIIU); la agricultura, ganadería, silvicultura y pesca (Sección A del CIIU) y otros servicios que engloba actividades inmobiliarias (Sección L del CIIU) y actividades educativas (sección P del CIIU).

Finalmente, debemos recordar que el sector privado busca generar riqueza, esto es a través de la producción de bienes y servicios (actividad económica), generando una oferta que debe satisfacer la demanda existente. Si bien desde una perspectiva económica, las líneas de la oferta y la demanda alcanzan un punto de equilibrio, en la realidad no existe conocimiento exacto sobre la data real, tanto de la oferta como la demanda. Por lo tanto, los emprendedores o inversionistas estiman o realizan estudios previos antes de invertir o generar empresas. De cualquier manera, las personas que entran al mercado (como parte de la oferta) corren riesgos al entrar a competir al mercado, pues si no resultan lo suficientemente eficientes se irán a la quiebra y serán expulsados del mercado.

Esta es la principal razón por la que los emprendimientos priorizan la rentabilidad de su producción, para ello es necesario que tengan en claro su estructura de costos, de esta forma el precio de su producción debe ser lo suficientemente alto como cubrir sus costos y adicionalmente generar una rentabilidad.

Si bien, el precio no lo determinan los costos sino el mercado (interacción de la oferta y demanda), es necesario conocer los costos generales impuestos a todas las empresas. Pese a que cada actividad económica tiene sus propias particularidades y estructuras de costos, existen costos que gravan a todas las empresas, por ejemplo, los impuestos, las licencias y/o permisos del Estado, otras normas regulatorias y todas estas obligaciones impuestas por la ley tienen un costo que el sector privado debe asumir, por ello desarrollaremos a continuación los principales costos de la formalidad.

#### 1.5.3.2 Los impuestos como barrera económica para entrar al mercado

En el Perú, el derecho tributario no define lo que es el tributo, esto tiene relevancia para las discusiones que surgen en función a su naturaleza, no obstante, para los fines de este trabajo no es necesario llegar a tal grado de discusión doctrinaria. Por ello, en función de la doctrina nacional podemos definir al tributo como la obligación de dar a favor del Estado, dispuesta mediante ley o norma del mismo rango, respetando los límites constitucionales para que el Estado pueda afrontar sus gastos y estos tributos no son de naturaleza sancionatoria. (Yangali, 2015, p. 11) Otras cuestiones a tomar en cuenta sobre los tributos en Perú, es que estos se clasifican en: impuestos, contribuciones y tasas. Dado que las tasas y las contribuciones están orientadas directamente a obras o servicios específicos, no podemos generalizar estos a todas empresas, no obstante, los impuestos no tienen

una contraprestación directa por parte del Estado por eso, los impuestos, suelen gravarse de manera general a todas las actividades económicas, específicamente el impuesto a la renta y el impuesto general a las ventas (en adelante, IGV). Por eso desarrollaremos cada uno de estos impuestos como barreras económicas al mercado.

El IGV busca gravar todas las operaciones que se realicen en la cadena de producción, con esto nos referimos a todas las operaciones de ventas o de prestaciones de servicios. Para evitar esta confusión de venta y prestación de servicio en otros países se les denomina impuesta de valor agregado o IVA. En Perú el IGV es un impuesto que se pretende sea asumido por el consumidor final al momento de adquirir el bien o servicio, pues dicho impuesto está incluido en el precio final del producto. De esta forma al vender un producto luego de calculado su precio, se multiplica por la tasa del IGV (actualmente de 16% más 2% de impuesto municipal) y la suma de todo se convierte en el precio final. Si bien existen ciertas excepciones propias de la política fiscal, la gran mayoría de sectores y actividades económicas tienen que realizar este pago por tanto, son un impuesto que afecta el precio final y encarece los precios finales de los consumidores.

A pesar de lo mencionado el IGV en sí mismo no representa un gran costo para empezar una empresa, principalmente porque su pago es trasladable y con esto nos referimos a que solo se adeuda al Estado la diferencia entre el IGV de compra con el IGV de ventas. El artículo 18 Del T.U.O. de la Ley del Impuesto General a las Ventas y el Impuesto Selectivo al Consumo, establece que las empresas pueden constituir a su favor un crédito fiscal que les permitirá deducir el IGV que hubiesen pagado al momento de adquirir bienes o servicios que utilizaran para su actividad económica. (Decreto Supremo N° 055-99-EF, 1999) Por ejemplo,

si una empresa pagará cien (100) de IGV a sus vendedores de insumos, pero cobrará ciento veinte (120) de IGV a sus clientes por sus productos, entonces solo adeudaría la diferencia de veinte (20) pues los cien (100) pagados inicialmente a los proveedores, se constituiría en crédito fiscal. Por ello este impuesto no representa una barrera económica muy grande en general a las empresas.

El impuesto a la renta es el impuesto que grava la cantidad de beneficio producido por aquel que genere riqueza. De esta manera, las personas solo pagarán este impuesto en función de lo rentables que sean, por ejemplo: si una empresa que genera ganancias (resultado de sus ventas menos sus gastos) solo pagará este impuesto en función a las ganancias generadas durante el ciclo fiscal (periodo de tiempo en que se calcula el impuesto). No obstante, las reglas para la aplicación del impuesto están altamente diferenciadas según la actividad económica que se realice. Debido a que todas las actividades económicas generan dinero, pero no todas tienen una misma naturaleza, por decisiones de política fiscal, actualmente en el Perú existen cinco diferentes categorías tributarias.

Las diferentes categorías del impuesto a la renta están expuestas en el artículo 22 del TUO de la ley del impuesto a la renta. En ella se define a las rentas de primera y segunda categoría como rentas de capital, en el caso de la primera categoría producto del arrendamiento, mientras que en el caso de la segunda categoría son todas las rentas de capital no comprendidas en la primera categoría (enajenación de inmuebles, intereses, entre otros). Las rentas de cuarta y quinta categoría, son rentas de trabajo, en el caso de las rentas de cuarta, es por trabajo independiente, lo que significa ausencia de relación laboral; mientras que la renta de quinta es trabajo dependiente, es decir, la renta del trabajador subordinado a un empleador. Finalmente, la renta de tercera categoría, es aquella renta obtenida

producto de comercio industria y todas aquellas actividades que no hayan sido consideradas en las otras categorías, principalmente entendido como rentas empresariales. (Decreto Supremo N° 179-2004-EF, 2004)

Las empresas, aunque puedan dedicarse a la misma actividad empresarial, no son iguales, en ese sentido la ley N° 30056, clasificó a las empresas según su volumen de ventas considerando microempresas a las que venden hasta ciento cincuenta (150) UIT en un año, pequeñas empresas a las que alcanzan ventas anuales mayores a los ciento cincuenta (150) UIT hasta mil setecientas (1700) UIT, son medianas empresas las que tienen un volumen de venta superior a las pequeñas empresas hasta dos mil trescientas (2300) UIT, finalmente grandes empresas las que tengan ventas anuales superior a los montos mencionados. (Ley N° 30056, 2013)

Los regímenes de las rentas de tercera categoría (rentas empresariales) no son iguales para todas las empresas, con fines de conseguir cierta equidad en la competencia y en la carga fiscal de las empresas existen cuatro (4) regímenes tributarios distintos que deberían crear una adecuada escalera fiscal para el crecimiento empresarial, no obstante, advertimos cierta incongruencia entre esta clasificación y la política fiscal porque, los regímenes tributarios están redactados en función de montos determinado y no de montos determinables (en función a UIT). Los regímenes a los que nos referimos son los siguientes: Régimen General, Régimen Especial, Régimen MYPE y Nuevo Régimen Único Simplificado. Cada uno posee obligaciones y características distintas que detallaremos de manera que sea explícita la barrera que cada uno genera.

En el régimen general, se paga una tasa del veintinueve coma cinco por ciento (29,5%) de la renta obtenida. No obstante, el encarecimiento de un régimen

no solo se debe a la tasa del impuesto, también se debe a las obligaciones contables que la persona debe llevar, lo que implica el contratar a un contador público para atender esta exigencia. Así existen seis (6) libros de contabilidad que una empresa en régimen general deberá llevar, estos son: 1) Registro de Ventas; 2) Registro de compras; 3) Libro diario; 4) Libro mayor; 5) Libro de inventarios y balances; y 6) Libro de caja y Bancos. Para pertenecer a este régimen no hay un límite de facturación, por ello, establece que no todas deben llevar el mismo nivel de complejidad en la contabilidad. Por eso se establece que si sus ingresos brutos anuales son de hasta trescientos (300) UIT, solo llevarían los tres primeros libros; si no superan los quinientos (500) UIT, solo los cuatro primeros; sino superan los mil setecientos (1700) UIT (el tamaño de una pequeña empresa); y si es superior a esto debes llevar contabilidad integral. (Decreto Supremo N° 179-2004-EF, 2004)

El régimen especial se orienta a pequeñas empresas, no obstante, redefine a las pequeñas empresas como aquellas cuyos ingresos netos anuales o compras anuales no superen los quinientos veinticinco mil soles (S/. 525 000.00). El impuesto que debe pagar es del uno coma cinco por ciento (1,5%) mensual de los ingresos netos y la contabilidad que se está obligado a llevar es solamente el registro de compras y ventas. Vale mencionar que, en el año 2013, cuando el valor de UIT ascendía tres mil quinientos soles (S/3 500.00) este era equivalente a ciento cincuenta UIT; no obstante, para el año 2023 la UIT asciende a cuatro mil novecientos cincuenta soles (S/ 4 950.00) por lo tanto, la subida de la UIT conjuntamente con el efecto inflacionario, terminará haciendo que este régimen especial deje de ser un régimen efectivo para las empresas micros y pequeñas, puesto que un monto fijo como referencia se vuelve obsoleto con el paso del tiempo,

tomando en cuenta la inflación y los cambios en el valor de la UIT. (Decreto Supremo N° 179-2004-EF, 2004)

El régimen MYPE (Micro Y Pequeña empresa) recién fue creado en el año 2016, mediante Decreto Legislativo N° 1269, este régimen sí está orientados correctamente al tipo de empresas que su nombre señala, para aplicar a este régimen es necesario que tus ingresos netos (o rentas de tercera categoría) no superen las mil setecientas (1 700) UIT en el año. La tasa del impuesto es de acuerdo a las ganancias, si su renta neta anual es igual o menor a las quince (15) UIT, pagan solo diez por ciento (10%), sin embargo, si son superior a las quince (15) UIT entonces debe pagar veintinueve coma cinco por ciento (29,5%) de impuesto a la renta. La contabilidad que debe llevarse es similar a la que se llevaba en el régimen general cuando las ventas no superan las trescientas (300) UITs, esto es: libro de ventas, compras y libro diario. (Decreto Legislativo N° 1269, 2016)

Finalmente, el Nuevo Régimen único Simplificado (en adelante, NRUS) es el régimen destinado a los negocios más pequeños de todos, pues desde su última modificación en el año 2016, solo están comprendidos en este régimen las empresas cuyas compras o ventas no sean superiores a ocho mil soles (S/ 8 000.00) en el mes, eso significa, un máximo de noventa y seis mil soles (S/ 96 000.00) al año. El impuesto que deben pagar es de acuerdo al volumen de ventas y compras, si estas son igual o menores a cinco mil soles (S/ 5 000.00) pagarán veinte soles (S/ 20.00) en ese mes; y si las ventas y compras son mayores a cinco mil soles, pero, igual o menores a ocho mil soles (S/ 8 000.00) entonces pagarán cincuenta soles (S/. 50.00) como concepto de impuesto a la renta. Este régimen tributario no necesita llevar contabilidad, bastando con la declaración de ventas y

compras mensuales al momento de pagar el impuesto respectivo. (Decreto Legislativo N° 1270, 2016)

Tomando en cuenta los regímenes tributarios expuestos, todas empresas privadas realizan un planeamiento tributario. Esto es, proyectan su negocio y prevén que este se encuentre sometido a un régimen tributario específico. Para ello existe en la doctrina un comportamiento denominado, economía de opción, este se trata de realizar actividades económicas y actos en general, permitidos por el ordenamiento jurídico, que permitan gozar de diversos beneficios tributarios, presumiéndose un actuar lícito del contribuyente al elegir este modelo de negocio. (Bravo, 2020, p. 37) Esto significa que uno tiene la libertad de elegir como tributar mientras la ley te lo habilite. Por ejemplo, una pequeña bodega está sujeta a la tercera categoría, pero no está obligada a tributar en el régimen general y asumir todas las obligaciones contables de la misma, válidamente puede optar por tributar en el NRUS. De igual forma una pequeña empresa podrá elegir entre tributar en el régimen MYPE o en el régimen especial, según su conveniencia siempre y cuando cumpla con los requisitos legales para estar en dicho régimen.

No obstante, las personas que emprenden negocios, no siempre toman en cuenta el factor tributario, por ello algunos directamente evaden los tributos, simplemente no se encuentran en el registro único de contribuyentes (en adelante, RUC). Esto provoca un perjuicio para el Estado pues la acción de no tributar constituye un recorte de financiamiento para el Estado. Además, también genera en el mercado una competencia desigual entre aquellas empresas que tributan contra las que no tributan porque al no tributar, no cuentan con este costo y finalmente pueden reducir sus precios sacando del mercado a aquellas empresas que sí aportan al Estado. Finalmente, el problema es que, si el Estado se queda sin

financiamiento, no solo se perjudican aquellos sectores que dependen de programas sociales, o aquellas empresas que utilizan infraestructura pública, sino que todos los agentes económicos se perjudican pues es parte de los fines del Estado en nuestro modelo económico, que el mismo Estado de una garantía para el desarrollo del libre mercado, si el Estado no cuenta con financiamiento todos estos servicios públicos, dejan de brindarse generándose un grave perjuicio social.

Es por ello que la evasión tributaria es altamente combatida y es casi un valor social generalmente aceptado que incurre en falta aquel que no paga sus impuestos. Sin embargo, existe una figura en la que se utiliza artificioamente actos jurídicos para encubrir hechos que están gravados tributariamente y obtener beneficios que no corresponden con la realidad económica de los sucesos. A esto se le denomina Elusión tributaria, la cual podríamos definir como las estrategias para ocultar hechos imposables con otros hechos aparentes, existiendo una ilicitud civil o comercial que se implementa mediante el fraude a la ley o la simulación relativa. (Bravo, 2020, p. 38) La elusión tributaria es aún más complicada de combatir, no obstante, la autoridad tributaria ha ido desarrollando diferentes criterios para distinguir la elusión tributaria de la economía de opción e ir construyendo una economía productiva que efectivamente contribuya con su rol de generación de riqueza en beneficio de toda la sociedad.

#### 1.5.3.3 Los otros costos de la formalidad

De acuerdo al diccionario de la lengua española, la formalidad puede definirse como “Cada uno de los requisitos para ejecutar algo” (Real Academia Española, 2014) en ese sentido son empresas formales aquellas que cumplen con todos los requisitos que la ley les exige. Recordemos que las empresas no son autónomas o independientes del Estado constitucional de derecho en el que

vivimos, ellas se desenvuelven dentro de la realidad política y jurídica del Estado. En ese sentido, se considerará formales a aquellas empresas que cumplan con lo que el Estado, mediante sus normativas, exija como requisitos para que desarrollen sus actividades económicas. Todos los costos que mencionaremos en el presente capítulo son derivados de una base legal, por tanto, se constituyen como costos de las formalidades que implica desarrollar actividad económica. De acuerdo a lo que podemos apreciar, existen sectores poco regulados y sectores altamente regulados y mientras más regulados más alto suele ser la inversión inicial. Con este capítulo pretendemos atacar la ingenua idea que afirma: “una empresa puede ser montada desde cero”. Toda empresa requiere inversión inicial y dicha inversión varía según la actividad económica a la que esté destinada la empresa. Por lo tanto, al iniciar una empresa no solo deben verse los costos de insumos o producción, es necesario tomar en cuenta los costos tributarios y los otros costos de la formalidad de la empresa.

Los impuestos son generales a todas las empresas principalmente porque gravan el valor agregado y gravan la generación de rentas situación que es común a todas las empresas esto es, agregar valor a los productos y generar utilidades (rentas), pero no todas las empresas son iguales, las regulaciones suelen ser sectoriales existiendo sectores que, por su propia regulación, obligan a las empresas asumir costos indispensables para contar con el permiso de la administración para el desarrollo de su actividad. Por ejemplo: Las empresas que se constituyen como instituciones educativas están obligas a contratar profesionales de psicología de acuerdo a la Ley N° 29719; Las empresas que se constituyen como farmacias están obligadas a contar con un director técnico responsable del funcionamiento el cual debe ser un profesional Químico

Farmacéutico de acuerdo al Decreto Supremo N° 014-2011-SA; Las empresas que se constituyen en bancos o aseguradoras están obligadas a presentar informes de auditoría ante la Superintendencia de Banca y Seguros (en adelante, SBS).

Además de los costos adicionales que implica cumplir con la regulación también debe tomarse en cuenta otros costos regulatorios más específicos en sectores más especializados; Por ejemplo en el caso de prestar servicios de telecomunicaciones, además de cargar con todo el costo que implica cumplir con los requisitos apropiados para obtener una concesión, también se debe pagar el aporte por regulación que para este año asciende a cero coma siete mil novecientos noventa y ocho por ciento (0,7998%) de la facturación anual menos el IGV y los cargos de interconexión (Resolución N° 258-2021-CD/OSIPTEL). O en el caso de empresas vinculadas al sector financiero, dependiendo la empresa se necesita contar con un capital mínimo para iniciar tu empresa, monto que es actualizado por la SBS y que con el que todas las empresas del sector deben cumplir.

Otro costo que debe tomarse en cuenta es el caso de las empresas que se constituyen como personas jurídicas, Aunque se trate de una sociedad o una empresa individual de responsabilidad limitada (en adelante, EIRL) ambas requieren ser celebradas por escritura pública para poder constituirse, eso implica un costo en abogado para que elabore la minuta y gasto notarial para que eleve esta minuta a nivel de una escritura pública. Luego debe ser pagado el derecho de inscripción en los registros públicos, para lo cual debiste previamente haber pagado el derecho de reserva de nombre en la misma entidad, por lo tanto, son dos pagos distintos que debes asumir ante la administración pública. Adicionalmente, cualquier modificación que se desee realizar sobre la persona jurídica (en sus estatutos) exige la misma formalidad de escritura pública y posterior inscripción, es

decir, que no solo existen costos al momento de su inscripción, sino que dichos costos se repiten (parcialmente) si se desea modificar la estructura empresarial de la persona jurídica.

Otros costos que deben tomar en cuenta las empresas al momento de desarrollar la actividad económica, es el de los trabajadores. Si bien los vínculos laborales se forman libremente, no todo el contenido de dichos contratos es de libre disponibilidad de las partes. El artículo 24 de la Constitución Política del Perú establece que los trabajadores gozarán de una remuneración mínima que el Estado regulará, en ese sentido, de acuerdo al Decreto Supremo N° 03-2022-TR, desde el 01 de mayo de 2022, la remuneración mínima vital asciende a mil veinticinco soles (S/ 1 025.00) siendo esto lo que la empresa debe pagar mensualmente por cada trabajador. Además, debe tomar en cuenta como costo el pago de los diferentes beneficios sociales y otras obligaciones tales como: vacaciones, lo que significa un mes de descanso remunerado luego de cumplidos doce meses de trabajo; gratificaciones, monto ascendente a una remuneración legal vigente por trabajar seis (6) meses de enero a junio o de julio a diciembre o por el equivalente trabajado; compensación por tiempo de servicios (en adelante, CTS) que es un monto que se calcula en función de la remuneración computable debiendo pagarse una remuneración adicional por cada año laborado o su equivalente.

Los contratos laborales en el sector privado están principalmente regulados por el Decreto Legislativo N° 728, no obstante, este no es el único régimen existente. Existen regímenes especiales en el sector privado que cuentan con norma propia y que establecen ligeras diferencias respecto de los costos que asume la empresa por trabajador. Estos costos varían dependiendo del régimen laboral al que estén adscrito, en ese sentido mencionaremos algunos de los

regímenes laborales que existen en el Perú, entre ellos tenemos: Régimen de Construcción Civil (Decreto Legislativo N° 727); Régimen laboral MYPE (Decreto Supremo N° 013-2013-PRODUCE); Régimen laboral agrario (Ley N° 31110); Régimen laboral portuario (Ley N° 27866); entre otros. Sin mencionar, que dependiendo el número de trabajadores con que cuente la empresa, esta podría estar obligada a pagar cierto porcentaje de las utilidades a los trabajadores. Aunque esto sea un incentivo para que los trabajadores sean más productivos, la realidad es que el pago de utilidades no deja de ser un costo que la empresa debe asumir.

Adicionalmente, las empresas que desarrollen actividades de comercio, industria y/o servicios deben contar anticipadamente al inicio de actividades con una licencia de funcionamiento, que los habilite para el desarrollo de su actividad en un espacio determinado. Esta solicitud se realiza ante la municipalidad distrital o provincial según corresponda. Es necesario mencionar que el otorgamiento de estas licencias no es gratuito aplicándose las tasas fijadas para dicho procedimiento y de contar con más de un establecimiento comercial, cada uno deberá contar con su licencia de funcionamiento propia. Es necesario señalar que para la emisión de esta licencia de funcionamiento también es necesario contar con un certificado de inspección técnica de seguridad en edificaciones, también conocido como certificado de defensa civil, el cual es obtenido mediante otro trámite previo en la municipalidad que corresponde y pagando las tasas correspondientes a la inspección técnica. Por todo ello, se concluye que existen costos municipales que periódicamente deben asumir las empresas y que deben ser tomados en cuenta al formular su estructura de costos, de otra forma, no podrá asumir dichos gastos los cuales son imperativos por ley (Decreto Supremo N° 163-2020-PCM, 2020)

En conclusión, la formalidad no solo se limita al pago de tributos, existen una amplia lista de formalidades establecidas por el Estado cuyos costos son asumidas por las empresas para el desarrollo armónico de sus actividades económicas. Si bien no hemos desarrollado todas las formalidades existentes, basta para la presente investigación, explicar los principales costos de la formalidad que la mayoría de las empresas asume en el día a día esto es: costos regulatorios, costos laborales y licencias de funcionamiento.

## 1.6 La informalidad y la manufactura

### 1.6.1 Teorías de la informalidad y control estatal

#### 1.6.1.1 Definición y causas de la informalidad

Si hemos definido como formalidad al cumplimiento de los requisitos legales para el desarrollo de actividades económicas podemos definir a la informalidad como la negativa del concepto anterior. Entonces, se consideraría actividad informal al desarrollo de actividades que generan beneficios mediante la inobservancia de la regulación jurídica existente o aplicando regulaciones que no le corresponden. (Arce, 2004, p. 144) En ese sentido, la economía informal de un país es el conjunto de las actividades económicas que ignoran las normas jurídicas vigentes que establecen obligaciones para el desarrollo de ciertas actividades, tanto por parte de las empresas como por los trabajadores. (CEPLAN, 2016, p. 10) Dado que la economía informal ignora la regulación jurídica esta se encuentra fácticamente incomprendida por las obligaciones tributarias y otras formalidades, no obstante, también carecen de la protección y los servicios que la autoridad ofrece a cambio del cumplimiento de la regulación. (Loayza, 2008, p. 44) Por lo tanto, la economía informal no solo implica ahorrar los costos de la formalidad, sino

asumir los riesgos (y costos) que implican estar desamparados por la administración pública.

El problema de la informalidad, tal y como la hemos entendemos hoy en día, comenzó a ser estudiada en los años setenta del siglo XX, mediante el estudio de actividades que se desarrollaban en las urbes. En las ciudades de los países en vía de desarrollo personas (generalmente producto de una migración del campo a la ciudad) subsistían mediante el desarrollo de actividades poco estructuradas sin permisos ni licencias, solo dedicadas a garantizar la supervivencia de ellos y sus familias. Este comportamiento de ignorar las regulaciones se expandió a modelos de negocio más grandes y eficientes terminando por desarrollar lo que entendemos como una economía informal. La primera teoría que explica este fenómeno es la teoría dual, bajo esta teoría existen dos economías en una misma sociedad, la formal que es moderna, capitalista y productiva; y la informal que es precaria y poco productiva. Esta teoría explica que el avance de una economía basada en el sector rural-agrario hacia una economía urbano-industrial, promovió la migración de muchas personas hacia las ciudades. El problema es que la economía de las ciudades no estaba preparada para generar suficiente empleo para todas estas personas migrantes, por ello esta fuerza laboral y productiva que no es asimilada por la economía formal genera su propia economía paralela creando este sistema dual. (Espejo, 2022, pp. 9-10)

En los años ochenta se continuó estudiando el mismo fenómeno desde una perspectiva distinta, la informalidad no se vería como una economía paralela, sino, como consecuencia de la imperfección de la economía formal. Debido a que los formalismos establecidos en la economía impedían que toda la fuerza productiva se desempeñara en el marco de la ley, al ser la informalidad una consecuencia de

la formalidad, no era correcto tratarla como una economía paralela, sino como una economía resultante de la misma formalidad. Se demostró que muchas partes de la economía formal terminaban conectándose con la economía informal mediante compras, ventas u otras formas de interacción. Debido a eso, se concluyó que existía un dinamismo entre la informalidad y la formalidad desarrollándose la teoría estructuralista de la informalidad, según la cual el mismo sistema capitalista formal, al ser incapaz de absorber toda la fuerza productiva y laboral que recibía, rezagaba a aquellas personas migrantes del sector rural (o menos capacitadas) a labores menos especializadas generando una estructura en el que el sector formal desarrollaba las actividades más especializadas y productivas a costa de un sector informal que desarrollaba actividades poco especializados y poco productivos. (Espejo, 2022, p. 11)

Posterior a que la teoría estructuralista explicara la informalidad como una falla en el modelo económico, a fines de la misma década, surgieron corrientes de pensamiento orientados a estudiar a nivel individual como es que los agentes económicos tomaban decisiones y explicar por qué un informal terminaba tomando la decisión de serlo. Tras una amplia investigación se descubre en la ley una barrera para el acceso a la formalidad, las malas leyes generan costos innecesarios a la formalidad y la ausencia de buenas leyes generan los costos de la informalidad. (De Soto, 1986, p. 164) Así se desarrolla una teoría legalista de la informalidad, en el que esta no es consecuencia únicamente de las dinámicas económicas, sino como producto del sistema jurídico. Siendo la informalidad una consecuencia de las decisiones económicas de los agentes informales, en el que la informalidad resultaba ser menos costosa que la formalidad, no obstante, demuestra que gran

parte del sector informal pasaría a la formalidad de contar con los incentivos suficientes para realizar dicha acción.

Aunque a nivel microeconómico, para una persona resulte menos costoso asumir un rol de informalidad que ingresar a la formalidad, las consecuencias para la economía general resultan negativas. Lo primero es que disminuye la productividad y la inversión; al disminuir estos dos, la recaudación también disminuye, al disminuir la recaudación o se agravan las políticas fiscales (aumentan costos de la formalidad) o se deteriora la calidad de los servicios públicos. Además, el sector informal al no poder ser tomado en cuenta por el Estado, dada su situación al margen de la ley, se generan inseguridades respecto de los ingresos reales del Estado impidiendo la creación de verdaderas políticas macroeconómicas estables u orillando al Estado a incrementar la deuda pública por el reiterativo déficit fiscal. Para evitarlo no basta con simplemente eliminar todas las restricciones legales, es necesario recordar que no todas las leyes son “costos innecesarios” muchas de ellas existen para garantizar el bien común, por ejemplo: Las normas sanitarias, seguridad en las construcciones, regulaciones vehiculares, entre otras. En ese sentido la informalidad no es solo económica por ello debe examinarse detalladamente que efectos se producen como consecuencia de la misma y si es mejor o no desregular. (Tokman, 1993, p. 187)

#### 1.6.1.2 Control de la informalidad

Siendo la informalidad un resultado del capitalismo formal y la creciente oferta laboral que migra a una ciudad, esta debe poder controlarse antes que crezca a tal magnitud en la que se produzcan los efectos más negativos que ya hemos mencionado. Sin embargo, antes de aspirar al diseño de un modelo económico en donde no exista la necesidad de recurrir a la informalidad para desempeñar

actividades económicas, es prioritario controlar la informalidad existente que ya es resultado del sistema aplicado. Para esto, la primera labor que debe desarrollar el Estado es conocer la dimensión del problema al que se enfrenta, por eso se han creado diversas metodologías para la medición de la informalidad. Posteriormente a eso, pueden plantearse estrategias adecuadas a las cualidades particulares de cada sector informal.

Entre los primeros ensayos para medir la informalidad se optaron por emplear metodologías indirectas para determinar una economía no observada dentro de la economía nacional. Por ejemplo, el índice de Schneider mide la informalidad utilizando un modelo de múltiples indicadores y múltiples causas. Este índice emplea el método de medir un insumo físico (electricidad) y también mide el exceso de demanda de dinero, al compararlos calcula el porcentaje de la producción no declarada ante la administración formal, no obstante, esta medición no es exacta y por tanto se toma como información estimada o aproximada. Otro índice empleado para medir la informalidad es el de la libertad económica de The Heritage Foundation, cuya metodología se basa en la apreciación subjetiva del nivel global de cumplimiento de la ley en cada Estado, destacando en particular el papel que desempeña la corrupción a nivel oficial. En ese sentido se estima la informalidad de acuerdo al nivel de incumplimiento o cumplimientos alcanzados por medio de sistemas o procesos corruptos. (Loayza, 2008, pp. 44-45)

Estas son metodologías empleadas a inicios del siglo XXI y realizan una estimación de manera indirectas, es decir, emplean técnicas econométricas que no compilan información directamente del sector informal. Las metodologías indirectas producen estimaciones o análisis comparativos lo que brinda conclusiones frágiles cuya veracidad depende de hipótesis arbitrarias y muy simplistas. Además, emplear

estas metodologías hacen imposible identificar al sector informal entre los diferentes componentes de la economía subterránea y finalmente, los resultados obtenidos por estas metodologías no pueden ser separados por ramas, para clasificar las actividades informales. (INEI, 2020, p. 143)

Una metodología directa sería la encuesta; en ese sentido, hay consenso en que las encuestas de empleo son la mejor alternativa para comenzar con la identificación de la informalidad (al menos laboral) esto permite identificar inicialmente unidades de informalidad. No solo se realizan encuestas de trabajo, estas encuestas se efectúan dentro de una encuesta mayor, la Encuesta nacional de hogares. Al realizar la pregunta en los hogares sobre la fuente de ingresos es posible determinar a la PEA ocupada lo que no significa necesariamente formal, en estas encuestas se logran identificar los trabajos más precarios e inmersos en la informalidad. (INEI, 2020, p. 144) Si bien esto es útil para la determinar el nivel del empleo informal, también sirve como fuente información para determinar el sector informal.

Otra fuente de información empleado para estimar la informalidad son las Cuentas Nacionales que tienen como objetivo medir la totalidad de la economía nacional, y por ende comprende tanto su parte formal como informal. Por ello, medir la informalidad requiere integrar la información de ambos sectores dentro del marco de las Cuentas Nacionales. Esto último porque de la articulación entre dichas cuentas y las Encuestas de Hogares se obtiene una información más precisa de aquellas actividades que escapan a la regulación constituyéndose como la mejor fuente de información para el estudio de la economía informal. Por ello es que el INEI argumenta respecto de esta metodología que:

...constituye una estrategia eficiente, tanto en términos de costos como de cobertura. Entonces, se incorpora a la información del Sistema de Cuentas Nacionales a la información que brinda la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHOG), tanto en términos de estructuras como de relaciones técnicas entre las diversas variables económicas del sector informal respecto de la economía en su conjunto. De manera que pueda estimarse el tamaño del sector informal. (INEI, 2020, p. 150)

A pesar de existir metodologías con un alto grado de sofisticación como la expuesta por el INEI, lo cierto es que en el mundo aún no hay una metodología precisa o completamente confiable para medir la informalidad de manera exacta en el ámbito subnacional. Normalmente, las encuestas solo crean estimaciones y estas estimaciones solo permiten una perspectiva nacional e incluso permitiendo una ligera desagregación al medir los niveles de informalidad en las regiones o departamentos, pero no permite su estimación en niveles menores. Todo esto termina invisibilizando las diferencias y especificidades existentes en los territorios subnacionales respecto de su propia informalidad. (Espejo, 2022, p. 15) Empero, la ausencia de exactitud para medir el problema no es excusa para comenzar a implementar soluciones, por ello, pese a reconocer las falencias de las metodologías que estiman la informalidad, deben comenzar a ensayarse remedios efectivos mediante los que se pueda incentivar a los emprendedores y trabajadores a desarrollar sus actividades económicas en el sector formal.

Independientemente de la metodología aplicada a la informalidad hoy en día se tiene más presente que si bien su existencia es un problema social, es posible que también constituyan un remedio para el aumento en la producción, la reducción de la pobreza y la consolidación de un sector industrial fuerte en los países. Sin

embargo, no se pueden encontrar soluciones simples o únicas a un problema complejo y de causas diversas. Si bien las principales argumentaciones consisten en desregular a nivel general y dar microcréditos a nivel específico, esto no es lo único que debe solucionarse para atender este problema. El crecimiento económico por sí solo no revertirá los efectos negativos de la informalidad que paradójicamente limita el desarrollo económico. Para un combate frontal de políticas económicas que combatan la informalidad en el sentido de volverlas más productivas y formales, se ha recomendado que tengan tres enfoques: i) Volverlas más productivas; ii) Brindarles un marco de regulación adecuado; iii) Inversión para incremento del bienestar social. (Tokman, 1993, p. 183)

En el marco de estos enfoques es necesario indicar que las empresas informales no gozan de todo el marco jurídico por ser muy costoso o ineficiente, lo que las hace menos productivas de lo que podrían ser. Por ejemplo, rediseñar la personalidad jurídica facilitaría la obtención de créditos para las microempresas, a los inversionistas o a las entidades financieras les basta saber que una empresa genera rentabilidad suficiente para poder pagar sus deudas para brindarles financiamiento suficiente y así volverlas más productivas de igual forma la responsabilidad limitada es una herramienta jurídica que efectivamente garantizan la inversión, porque así un emprendedor puede comprometer cierta cantidad de patrimonio sin afectar su esfera de bienes más personal o incluso familiar. El que los empresarios informales no opten por constituir personas jurídicas no implica que no valoren los beneficios de estas, generalmente buscan medidas alternativas tales como transferir propiedades a familiares u otros para asegurar su patrimonio y actuar ellos, informalmente, como una persona jurídica. (Pasquel, 2007, pp. 206-207)

Otro ejemplo es el de la ausencia de contratos formales, normalmente los informales prefieren no contratar con personas desconocidas y no confían en que vayan a cumplir los contratos. Existe un miedo a al incumplimiento contractual muy elevado y el problema no es el incumplimiento en sí, sino los mecanismos que existen para hacer cumplir los contratos. En esa lógica, de existir un Poder Judicial, eficiente y expedito (como los negocios lo exigirían) la contratación formal sería ampliamente usada, pero la realidad es que acudir al poder judicial resulta costoso en términos de tiempo y dinero, por ello los informales terminan utilizados mecanismos informales para contratar llegando incluso a emplear la violencia para asegurar sus contratos. (Pasquel, 2007, p. 210) Finalmente, respecto de la constitución de garantías, es necesario facilitar a los sectores informales constituir garantías para sus negocios, de manera que puedan acceder a un crédito con tasas razonables; sin mencionar que es otro obstáculo para el mercado es la necesaria judicialización de la ejecución de garantías. (Pasquel, 2007, p. 213)

Es necesario reforzar nuestro sistema legal, adaptándolo para que constituyan un medio práctico para desarrollar actividades económicas, en lugar de un impedimento que limite el desarrollo económico. La informalidad es una llamada de atención al derecho en el que se le reclama a ley haberse convertido en un obstáculo para las libertades económicas. El Perú es uno de los países más informales de Latinoamérica y dado a lo heterogéneo de este fenómeno, soluciones generales o globales no podrán combatirlo eficazmente. Por ello es necesario políticas desagregadas a nivel departamental y por sectores. (CEPLAN, 2016, p. 44)

## 1.6.2 La industria manufacturera para el desarrollo económico

### 1.6.2.1 La manufactura

Etimológicamente la manufactura proviene del latín *manus* que hace referencia a mano o manipulación y *factura* que proviene de *factus* (hecho) combinado con el sufijo *-ura* (resultado) entendiéndose a la manufactura lo que es hecho o ha sido hecho con las manos. No obstante, esta definición que existía ya desde la antigua roma para los talleres de los maestros artesanos, ha variado. Actualmente la Real Academia Española (RAE) tiene dos acepciones para esta palabra. La primera es “Obra hecha a mano o con auxilio de máquina” y la segunda “lugar donde se fabrica una manufactura”. Incluso la definición de manufacturar es “fabricar con medios mecánicos”. (RAE, 2022)

A pesar que podemos intuir por manufactura a la producción de bienes con un valor agregado cuyo valor final supera al de los insumos utilizados para su composición, lo cierto es que no existe una definición única o absoluta sobre lo que es manufactura y esta definición cada vez se torna más amplia puesto que la industria evoluciona constantemente. Sin embargo, utilizaremos este concepto (un tanto lato) para el desarrollo del trabajo.

A su vez, para Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), el sector manufacturero se puede dividir en dos grupos: i) Industria Fabril y ii) Industria Artesanal. La industria fabril está compuesta por las empresas cuya producción se realiza en locales amplios (tales como, talleres, fábricas, entre otros) y se emplean máquinas y/o equipos especiales para la producción. Por otro lado, la industria artesanal son actividades realizadas por trabajadores independientes en locales más reducidos y solo emplean su propia habilidad con herramientas no mecanizadas. (INEI, 2000, p. 1) Esto es importante porque el INEI no suele considerar a la industria artesanal manufacturera dentro de sus estadísticas, por lo

tanto, cuando consultemos sus estadísticas sabremos que se refieren a la industria fabril.

Para el CIIU la manufactura es toda actividad comprendida en la transformación de materias primas en sustancias más elaboradas, considerando como actividades manufactureras a cualquier alteración, renovación o reconstrucción de cualquier producto. Incluso se considera como materia prima los productos obtenidos de otras empresas manufactureras y es que no todos los productos son productos finales o destinados al consumo, a veces son productos intermedios considerándose a todas las firmas en el proceso de producción como empresas manufactureras. (INEI, 2010, p. 50) Una precisión que el propio CIIU contiene es que serán consideradas empresas manufactureras incluso aquellas empresas que subcontraten el proceso de transformación siempre y cuando todas las especificaciones técnicas sean brindadas por la empresa principal o cuando la empresa principal sea propietaria de todos los insumos convirtiéndola en propietaria de los productos. Si una empresa subcontratara todo el proceso de transformación, ya no sería una empresa manufacturera, sino que sería una empresa dedicada al comercio mayorista o minorista. (INEI, 2010, p. 19)

Finalmente, enlistaremos las principales actividades consideradas en el CIIU como actividades manufactureras, estas son: Elaboración y conservación de producto alimenticio, lo que comprende carnes, pescados, aceites, lácteos, productos de molienda; elaboración de productos alimenticios como chocolate, confitería; elaboración de alimentos para animales; elaboración de bebidas; Fabricación de productos textiles, de prendas de vestir, artículos de piel y de punto y ganchillo; fabricación de productos de cuero tales como bolsos, maleta, adobo, calzado, entre otros; Producción de productos de madera, corcho o materiales

trenzables; fabricación de papel o productos de papel; la imprenta o servicios relacionados; fabricación de coque o productos de la refinación del petróleo; fabricación de productos químicos, plásticos y caucho en formas primarias; Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas u otros productos botánicos de uso farmacéutico; fabricación de productos de caucho y plástico; fabricación de vidrio o de productos minerales no metálico; fabricación de hierro, acero, metales preciosos u otros metales no ferrosos; fundición de metales; Fabricación de productos metálicos como tanques, depósitos; fabricación de armas y municiones; fabricación de productos de informática o electrónica tales como tableros, ordenadores, equipos de comunicaciones, instrumentos ópticos, soportes magnéticos; fabricación de equipos eléctricos como motores, generadores, pilas, cables electros o de iluminación, entre otros; fabricación de maquinaria y equipos. Vehículos automotores, remolques o semirremolques; fabricación de muebles; fabricación de joyas; fabricación de instrumentos de música, juegos o juguetes, artículos deportivos; reparación de productos elaborados; instalación de maquinaria y equipos industriales; y otras industrias manufactureras no clasificadas previamente.

#### 1.6.2.2 Impacto de la manufactura en el desarrollo económico

Recordemos que, en alguna época de la historia, el autoconsumo imperó en el medioevo trayendo consecuencias nefastas para la economía y para la sociedad en general. La falta de diversidad de trabajos y la ausencia de especialización retrocedió el progreso humano hacia una etapa muy precaria. Si bien en esta era contemporánea, globalizada y de la información parece imposible caer en tal precariedad nuevamente, no hay que perder de vista que es importante contar con una economía sólida para tal objetivo. La manufactura es una actividad que

directamente agrega valor a las materias primas, por ello mientras más desarrollada se encuentre el sector manufacturero más respaldo tendrá una economía para afrontar crisis que incluso provengan del exterior. Por ejemplo, se ha señalada por estudios económicos que de haber contado con un sector manufacturero en la década de los ochenta del siglo XX, el Perú habría podido reemplazar su economía exportadora agraria tradicional y poder hacer frente a los choques externos negativos que devaluaron el precio de sus productos agrícolas (Llosa & Panizza, 2015, p. 104)

En términos económicos suelen referirse a la industria como el sector manufacturero específicamente. La idea del CEPAL de una industria que sustituyera las importaciones, no era cualquier industria sino, específicamente la industria manufacturera, porque es esta actividad la que especializa las diversas ramas económicas de una sociedad. La manufactura genera externalidades positivas pues incentiva el avance tecnológico, crea economías de escala cuya característica es disminuir los costes de producción cuando aumente el volumen producido, por tanto, mientras más crezca la economía manufacturera, más baratos se vuelve producir esos bienes. A diferencia de la agricultura, el sector manufacturero es mucho más óptimo para liderar garantizar un crecimiento económico sólido y constante. Una vez establecida una manufactura consolidada, recién pueden disfrutarse los efectos positivos de liberalizar el comercio sin el miedo a que la producción nacional se vea atacado por capitales extranjeros. (Jiménez, 2011, p. 811)

La Plataforma de análisis industrial de las naciones unidas para el desarrollo industrial (en adelante ONUDI), ha realizado un análisis comparativo respecto al crecimiento económicos de los países que conforman la ONU y determinó que, si

bien el crecimiento económico no se traduce necesariamente en mejora de calidad de vida, bienestar o reducción de la pobreza, cuando el crecimiento está fundado en el sector manufacturero, sí existe un impacto más directo en el desarrollo económico. Esto porque el crecimiento en la manufactura tiene un mayor impacto en la distribución de ingresos. Por ejemplo, al existir un crecimiento en la manufactura, aumenta la demanda de trabajadores especializados, por tanto, el mercado aumentaría la participación en educación y formación, reduciendo el número de desempleado sin estudios. Históricamente se ha probado que el desarrollo de la manufactura ha aportado cambios estructurales positivos para la sociedad. (Yong, 2021) Por lo tanto, debe procurarse el impulso del sector manufacturero por sobre otros sectores tradicionales, más volátiles y menos relevantes para establecer una economía sólida que nos permita alcanzar un verdadero desarrollo económico.

## CAPÍTULO II: HIPÓTESIS Y VARIABLES

### 2.1 Formulación de la hipótesis principal y derivadas

Entendiendo a la hipótesis como respuestas tentativas (proposiciones afirmativas) a la problemática planteada y como resultado de los objetivos propuestos. (Insituto de Investigación USMP, 2019, pág. 15) Las hipótesis de la investigación deben estar relacionadas con estos dos conceptos (problemas y objetivos) y por tanto se establece como hipótesis principal:

- El impacto que tuvo la política nacional de modernización de la gestión pública al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.

Mientras que se establece como hipótesis específicas por estar relacionadas con los objetivos específicos:

- El impacto que tuvo el primer pilar de la PNMGP al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.
- El impacto que tuvo el segundo pilar de la PNMGP al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.
- El impacto que tuvo el tercer pilar de la PNMGP al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.

## 2.2 Variables y definición operacional

### 2.2.1 Variables

**Modernización del estado:** Es la suma de los procesos, decisiones y acciones que el Estado para adaptarse a los distintos fines que la sociedad que gobierna le pueda imponer. Siendo un proceso continuo y de constante autoaprendizaje para siempre corresponderse con las expectativas de sus ciudadanos.

**Desarrollo Económico:** Es un concepto cuya esencia reside en una transformación económica que diversifica la riqueza obtenida del crecimiento económico a toda la estructura social, permitiendo un verdadero avance en cuando a calidad de vida de las personas en una determinada economía. Situación que no es automática, sino que requiere de la combinación de fuerzas del sector privado con el apoyo del sector público.

### 2.2.2 Dimensiones

**Dimensiones de la Modernización del Estado:** i) Planeamiento Estratégico; ii) Presupuesto por Resultados; y iii) Simplificación administrativa.

**Dimensiones del Desarrollo económico:** i) Crecimiento económico del sector manufacturero; ii) Informalidad e intervención estatal; iii) Índice de desarrollo humanos y otros índices de carácter social en la Región Lambayeque.

### 2.2.3 Indicadores

**Indicadores de Planeamiento Estratégicos:** políticas estatales; políticas nacionales; Plan Estratégico de Desarrollo nacional, Plan Estratégico Sectorial

Multianual; Plan de Desarrollo Regional Concertado; Plan de Desarrollo Local Concentrado.

**Indicadores de Presupuesto por resultados:** Sistema Integrado de la Administración Financiera; leyes presupuestales; presupuesto institucional de apertura, presupuesto institucional modificado, Programas presupuestales; Productos/proyectos presupuestales; nivel de ejecución presupuestal y metas presupuestales.

**Indicadores de Simplificación administrativa:** Barreras burocráticas; resultados de la Comisión de eliminación de barreras burocráticas; Resultados de la implementación del análisis de calidad regulatoria; percepción del sector privado respecto a las barreras burocráticas.

**Indicadores de Crecimiento económico del Sector manufacturero:** Número de empresas manufactureras; PBI nacional y departamental; Factores de crecimiento de la manufactura; Tasa de crecimiento de unidades productivas; Tasa de participación de la manufactura en el PBI nacional y regional

**Indicadores de la informalidad y la intervención estatal:** Tasa de informalidad a nivel nacional y en el sector; Tasa de trabajos informales generados en el sector; Factores que influyen en la formalización e informalidad de las empresas manufactureras.

**Indicadores del desarrollo humano y otros índices de carácter social en la Región Lambayeque:** Esperanza y calidad de vida en la región, nivel de instrucción en la región, capacidad de alcanzar un nivel de vida digna en la región, índices de desarrollo humano en la región e importancia de la manufactura en la Región.

#### 2.2.4 Ítems o preguntas

**Ítems de Planeamiento Estratégicos:** ¿Cuántas políticas y planes estratégicos, relacionados con las empresas manufactureras existen? ¿Cuántas políticas y planes estratégicos, relacionados con las empresas manufactureras, se encuentran correctamente articulados? (horizontal y verticalmente) ¿Cuántas políticas o planes estratégicos han alcanzado los objetivos establecidos?

**Ítems de Presupuesto por resultados:** ¿Cuánto del presupuesto asignado y ejecutado se destina a la función industrial (sector manufacturero)? ¿Se alcanza los resultados finales establecidos para los programas presupuestales establecidos? ¿Cuánta correspondencia existe entre el presupuesto y el planeamiento estratégico en la materia investigada?

**Ítems de Simplificación administrativa:** ¿Cuántos de los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas del INDECOPI tienen injerencia en el sector manufacturero de la Región? ¿El ACR ha tenido injerencia en las actividades manufactureras de la Región? ¿Afecta directamente al sector manufacturero las barreras burocráticas?

**Ítems de Crecimiento económico del Sector manufacturero:** ¿Qué porcentaje del PBI ocupa la manufactura? ¿Cuál es el nivel del crecimiento del sector manufacturero durante el periodo en investigación? ¿Qué factores han influido en la evolución del sector manufacturero en la región?

**Ítems de la informalidad y la intervención estatal:** ¿Cuál es la ratio de informalidad en el sector manufacturero? ¿Cuántos empleos informales son generados por la manufactura? ¿Cuáles son los factores que influyen en la formalidad o informalidad de una empresa manufacturera?

### **Ítems desarrollo humano y otros índices de carácter social en la Región**

**Lambayeque:** ¿Cuál es la esperanza y calidad de vida en la región? ¿Cuáles son los niveles educativos en la región? ¿Qué efectos ha tenido el sector manufacturero en el desarrollo humano de la región? ¿Qué tan importante es la manufactura para la Región?

## CAPÍTULO III: METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

### 3.1 Diseño metodológico

#### 3.1.1 Enfoque de la investigación

Se ha propuesto que la presente investigación tenga un **enfoque mixto**, en ese sentido, para la realización de esta investigación se utilizarán tanto datos numéricos y estandarizados de carácter cuantitativo, como datos subjetivos sobre preferencias y características que estén relacionados con el fenómeno bajo estudio, Así el resultado de esta investigación será el resultado de integrar ambos tipos de investigación. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, p. 534)

#### 3.1.2 Tipo de investigación

Esta investigación es **básica-Longitudinal**. Es básica pues explora teorías existentes sobre las variables y las compara con otras teorías que no han sido aplicadas con la finalidad de crear nuevas teorías a partir de las ya existentes. (Insituto de Investigación USMP, 2019, p. 17); a su vez, la presente investigación es longitudinal porque se analizará los cambios en las variables (o su interrelación) ocurridos durante periodo de tiempo. (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, p. 159)

#### 3.1.3 Nivel de investigación

La presente investigación se propone como una de **nivel descriptivo**, esto porque tras realizada la investigación, se ha determinado que las variables utilizadas presentan una amplia gama de ángulos y enfoques causales desde los cuales pueden ser estudiados, paradigmas que aún no se encuentra debidamente

consolidados y no permiten seguir una ruta metodológica (y teórica) para determinar una correlación (como se planteó en el plan de tesis).

No obstante, una investigación de **nivel descriptivo**, nos permite mostrar las dimensiones y ángulos de los variables que serán estudiadas (Hernández, Fernández, & Baptista, 2014, p. 92), siendo este estudio más viable, en el sentido que las diferentes dimensiones que componen las variables sí han sido medidos por diferentes entidades.

#### 3.1.4 Diseño de investigación

El diseño propuesto es **no experimental – retrospectivo**. Siendo no experimental porque nos limitaremos a observar y analizar los fenómenos en su estado natural, es decir, sin interferir con las variables. Y su diseño retrospectivo radica en que los fenómenos a estudiar son pasados (o ya ocurridos). (Insituto de Investigación USMP, 2019, p. 18)

### 3.2 Diseño muestral

#### 3.2.1 Población

La población objetivo está compuesta las entidades administrativas del sector público que directa o indirectamente están relacionadas con el desarrollo económico la región estudiada; por las empresas manufactureras (formales e informales) quienes constituyen oportunidades para el desarrollo económico de la región Lambayeque; y por la población lambayecana quienes son el testimonio vivo de la modernización del Estado y del combate contra la informalidad para el desarrollo económico.

#### 3.2.2 Muestra

La muestra en las entidades públicas, consistirá en determinadas entidades nacionales relacionadas a la formalización o a la manufactura, un solo gobierno regional, tres gobiernos provinciales a los cuales deberá medírseles su nivel de modernización en función de las dimensiones establecidas para esta investigación.

La muestra en el caso de las empresas manufactureras está determinada por las estadísticas recolectadas en otras investigaciones para poder representar el crecimiento económico en el sector y también está determinada por las empresas que puedan ser casos de estudio para entender la idiosincrasia de cada una y los distintos factores (o perfiles) que pueden orientar a la formalidad o informalidad de las empresas en el sector.

La muestra, en el caso de la población lambayecana, se utilizarán las estadísticas utilizadas por el INEI para la medición de los distintos componentes para el cálculo del Índice de desarrollo humanos y determinar la incidencia tanto de la modernización como de la formalización de las industrias manufactureras de la región Lambayecana.

### 3.3 Técnicas de recolección de datos

Dada la naturaleza mixta de esta investigación, se emplearán tanto técnicas de carácter cuantitativo como cualitativo para poder investigar a profundidad el fenómeno de la informalidad y su relación con las variables a estudiar.

Para el enfoque cuantitativo del problema se utilizarán las solicitudes de acceso a la información pública (SAIP) para saber el número de empresas manufactureras en la región, la implementación de los diferentes planes estratégicos en las entidades relacionadas, también información del BCRP como del INEI para determinar estadísticas macroeconómicas. Para medir la informalidad

en las empresas del sector estudiado emplearemos la cuenta satélite para medir la economía informal; se realizará una proyección de costos sobre la legislación aplicable y algunas estimaciones en función de la información disponible. De igual forma para medir el nivel de desarrollo humano se tomará en cuenta la data del INEI en la región Lambayeque.

Para el enfoque cualitativo se utilizará la entrevista como técnica de recolección de datos para determinar características comunes que puedan resultar factores o categorías relevantes para las variables. Para la identificación en la modernización se procurará entrevistar a funcionarios (o ex funcionarios) de las entidades de la administración pública que puedan brindar su experiencia en durante la modernización del Estado y la injerencia que pudo tener en el desarrollo económico. También se empleará el estudio de casos en las empresas manufactureras para identificar las apreciaciones subjetivas de aquellos que deciden desarrollar su actividad económica entre la formalidad y la informalidad.

#### 3.4 Técnicas estadísticas para el procesamiento de la información

Para el orden y proceso de datos obtenidos de la información obtenida por las entidades públicas y posteriormente con las entrevistas, se utilizarán las tablas y cuadros (además de elaboración de gráficos) que permitan utilizar esa información inicial en la investigación, empleándose el programa Excel para dicho fin.

Finalmente, las entrevistas deben ser interpretadas y analizadas con el fin de generar categorías significativas que luego puedan ser empleadas para futuros estudios. Existen programas como AQUAD que permiten procesar esta información, no obstante, también puede ser realizado de manera manual, a través

de la redacción de informes el que se extraigan dichas categorías recurrentes en las entrevistas.

### 3.5 Aspectos éticos

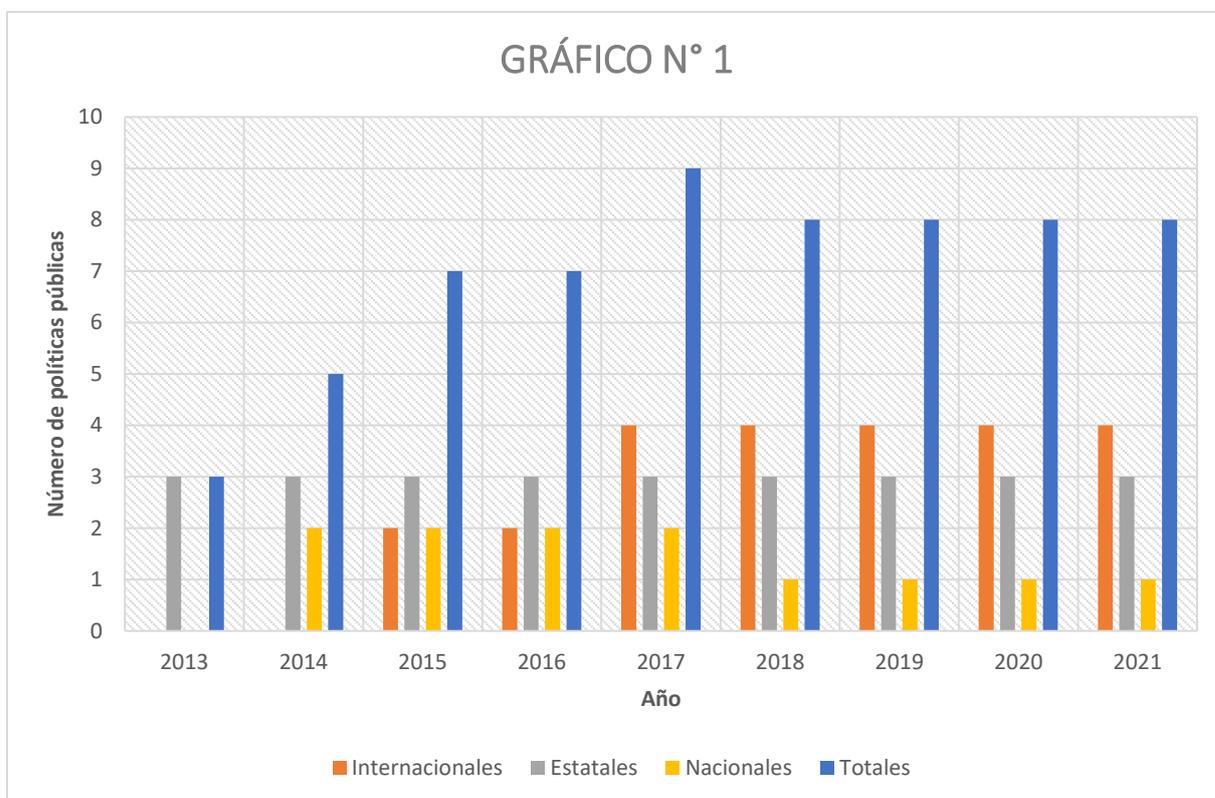
La presente tesis se desarrolla cumpliendo con los límites y deberes éticos establecidos por el Código de Ética para la Investigación de la Universidad de San Martín de Porres, puesto que, en todo momento se mantuvo una actitud de respeto hacia la persona humana. Se mantuvo con imparcialidad en la búsqueda de la verdad separándola de cualquier interés personal, económico o de otra índole; y cumpliendo con los principios de honradez, responsabilidad y honestidad intelectual.

## CAPÍTULO IV: RESULTADOS

### 4.1 Resultados de la variable: Modernización del Estado

#### 4.1.1 Resultados de la dimensión: Planeamiento estratégico

4.1.1.1 Indicador N° 1: Número de políticas internacionales, estatales y nacionales enfocadas al desarrollo económico para la promoción o formalización del sector manufacturero (o industrial) [Indicador cuantitativo]



Fuente: Elaboración propia (2023)

Conforme al gráfico N° 1, vemos la evolución que ha tenido del año 2013 al año 2021 las políticas públicas relacionadas con el desarrollo económico mediante el impulso de la industria y el combate de la informalidad. Si bien son los planes estratégicos los que operativizan las políticas públicas, es necesario que exista una base política en la que se sustente este accionar.

Durante el año 2013 solo existió como base política para el impulso de la manufactura y el combate contra la informalidad, tres políticas de Estado.

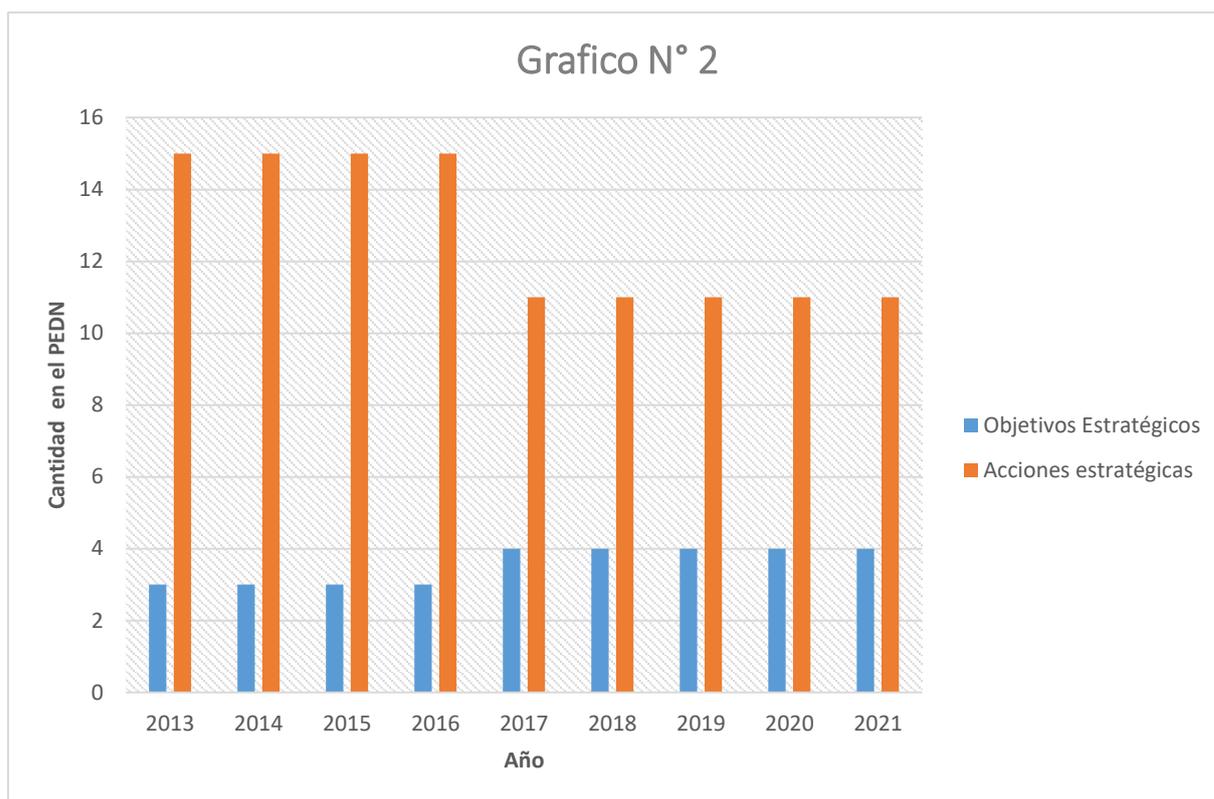
En el año 2014, con la promulgación de la agenda de competitividad se agregaron dos políticas más con un objetivo similar al objeto de estudio de la presente investigación, resultando un total de cinco políticas públicas como base política para el impulso de la manufactura y el combate contra la informalidad como motores del desarrollo económico.

En el año 2015, con la promulgación de los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) por la ONU, se añaden dos nuevas políticas internacionales directamente relacionados con la perspectiva del presente estudio, resultando un total de siete políticas públicas. Cifra que se mantendría en el 2016 también.

En el año 2017, comienzan a aplicarse un programa serio promulgado por el Estado peruano y la OCDE para alcanzar ciertos objetivos de desarrollo humano. En sus recomendaciones se haya la base política para el desarrollo económico desde el enfoque de la presente investigación, dando un total de nueve políticas con el enfoque de la presente investigación.

En el año 2018, se cambió la agenda de competitividad, por una de competitividad y productividad, la cual si bien incorporó nuevas perspectivas disminuyó en uno el número de políticas con el enfoque de la presente investigación, resultando un total ocho políticas públicas. Este número de políticas públicas se mantendría vigente hasta el año 2021.

4.1.1.2 Indicador N° 2: Número de objetivos estratégicos y acciones estratégicas, de los instrumentos de planeación estratégica (PEDN, PESEM, PDRC, PDLC) destinadas al desarrollo económico para la promoción o formalización del sector manufacturero (o industrial) [Indicador cuantitativo]



Fuente: Elaboración propia (2023)

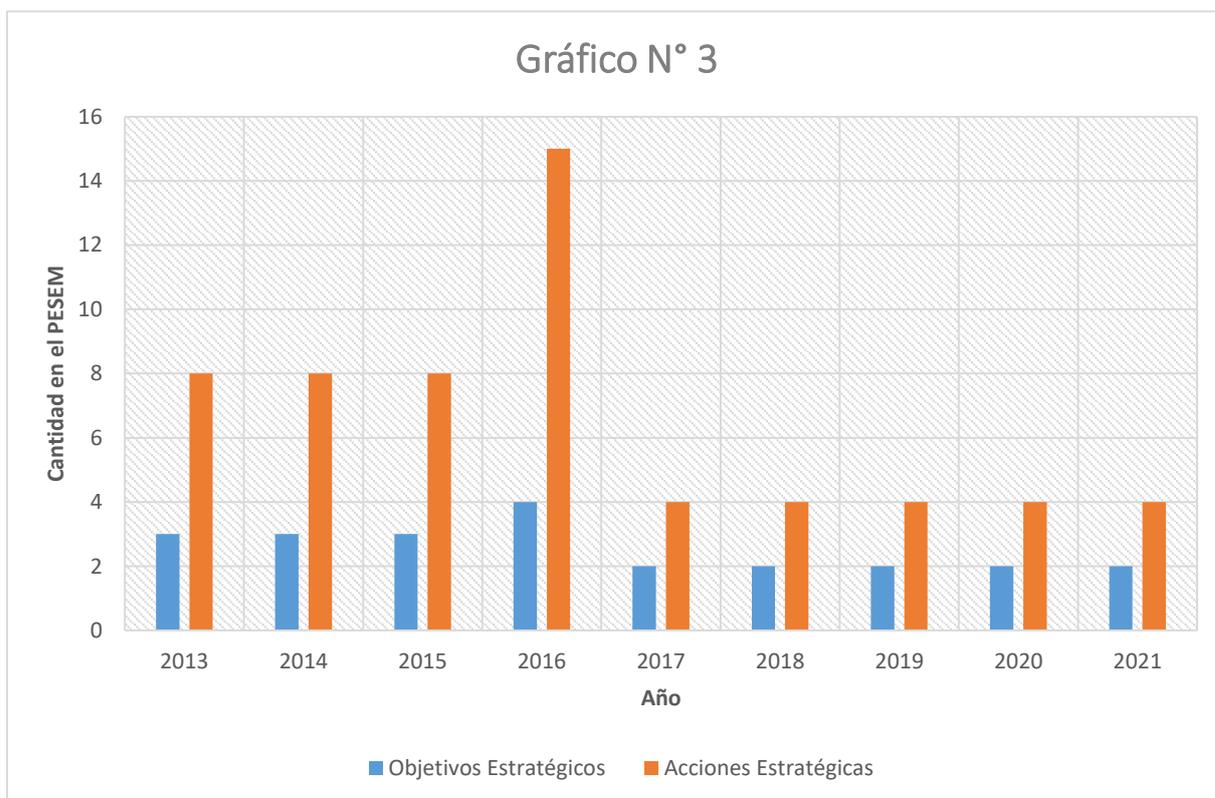
El gráfico N° 2 muestra el Número de objetivos estratégicos y acciones estratégicas que existen en el PEDN vigente en los años señalados, que guardan relación con el enfoque de la presente investigación, es decir, con alcanzar el desarrollo económico con el impulso de la manufactura y el combate contra la informalidad.

Si bien desde el 2013 hasta al año 2021 el PEDN fue teóricamente el mismo, en el año 2017 fue adaptada a la normativa emitida por el CEPLAN y actualizándola con los estudios más recientes. Aunque mantuviera el mismo nombre, tras analizar

ambos planes estratégicos, podemos advertir que diferían en los objetivos priorizados, en las acciones estratégicas, en los indicadores establecidos para cada objetivo y las metas de los mismos. Por tanto, aunque tengan la misma denominación, los mismos ejes estratégicos y un cuerpo similar, se concluye que son planes diferentes.

En función de esa distinción, se ha determinado que en el periodo de los años 2013 al 2016 se contó con tres (3) objetivos priorizados y con quince (15) acciones estratégicas, con el mismo enfoque de la presente investigación.

Con la actualización del plan bicentenario, en el periodo comprendido entre los años del 2017 al 2021, se ha determinado que existieron cuatro (4) objetivos priorizados y once (11) acciones estratégicas.



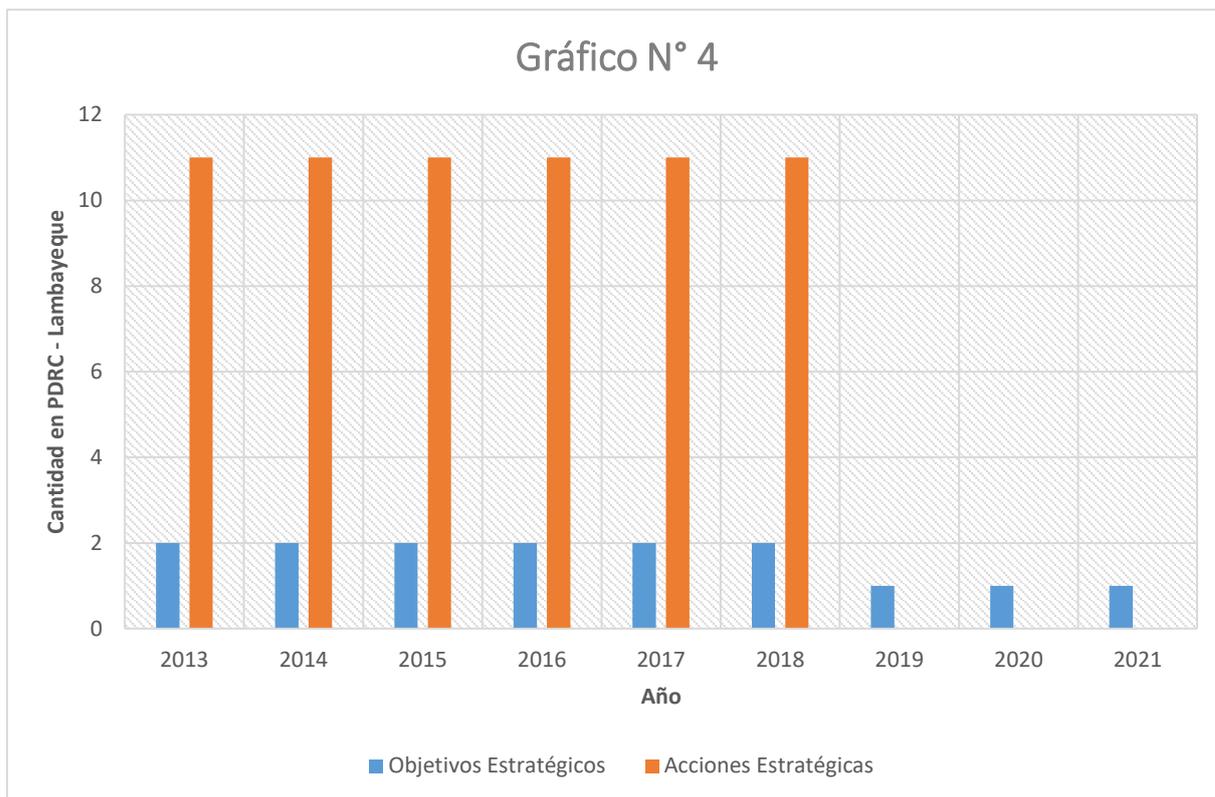
Fuente: Elaboración propia (2023)

El Grafico N° 3 presenta el número de objetivos estratégicos y acciones estratégicos existieron en los PESEM de producción durante los años indicados que guardarán relación con el enfoque de la presente investigación.

En ese sentido, se determinó que durante el periodo comprendido del 2013 al 2015 estuvo vigente un PESEM que contenía tres (3) objetivos estratégicos y ocho (8) acciones estratégicas.

En el año 2016 se planteó un PESEM que abarcara desde dicho año hasta el 2021, sin embargo, solo estuvo vigente durante dicho año. En este PESEM de producción existían cuatro (4) objetivos estratégicos y quince (15) acciones estratégicas que guardan relación con el enfoque de la presente investigación.

Del año 2017 al año 2021 se ha desarrollado un mismo PESEM, el cual ha ido ampliando su límite temporal año tras años, variando únicamente en las metas anuales a alcanzar. En ese sentido los objetivos y acciones estratégicas continúan siendo los mismos. Existiendo una disminución considerable en el número de objetivos estratégicos y acciones estratégicas que guardan enfoque con la presente investigación. Resultando dos (2) objetivos estratégicos y cuatro (4) acciones estratégicas.

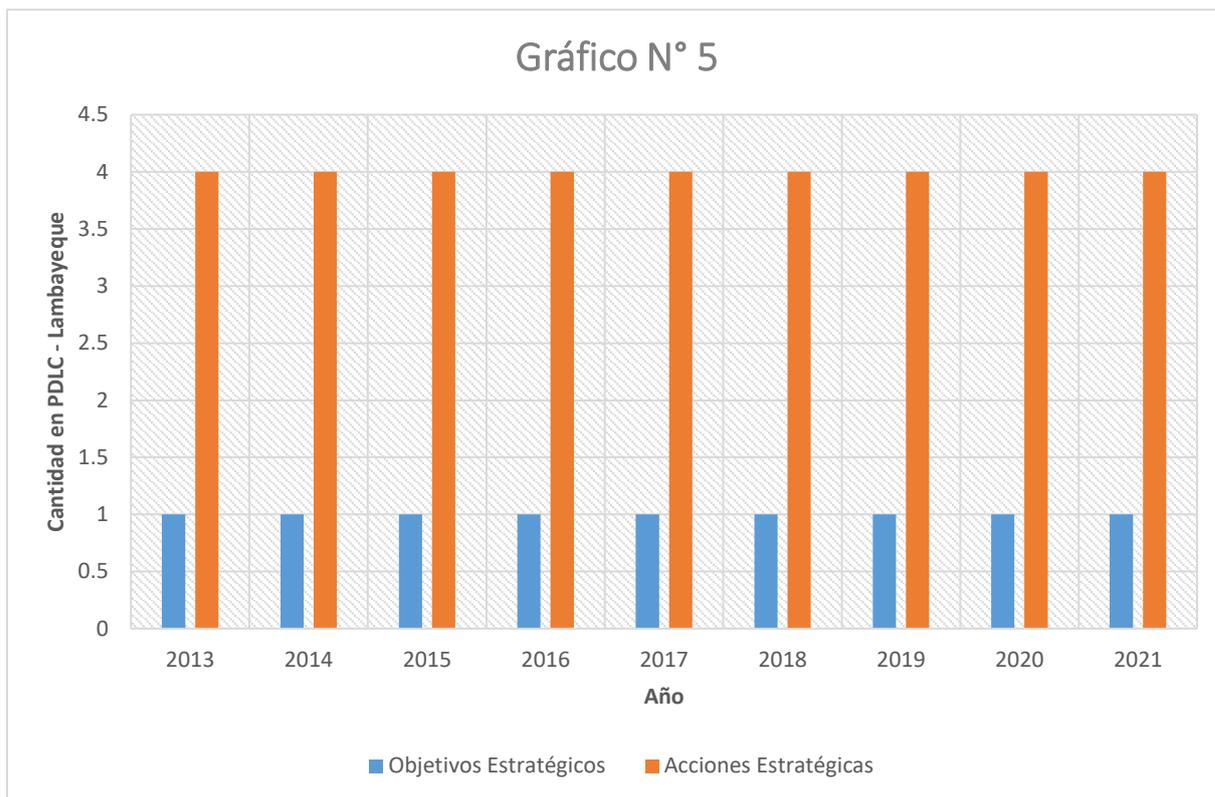


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 4 presenta el número de objetivos estratégicos y acciones estratégicas que existieron en los PDRC vigentes de la Región Lambayeque, durante los años indicados, que guardaran relación con el enfoque de la presente investigación.

Durante el PDRC de Lambayeque vigente entre los años 2013 al 2018 existieron dos (2) objetivos estratégicos y once (11) acciones estratégicas que guardan relación con la presente investigación.

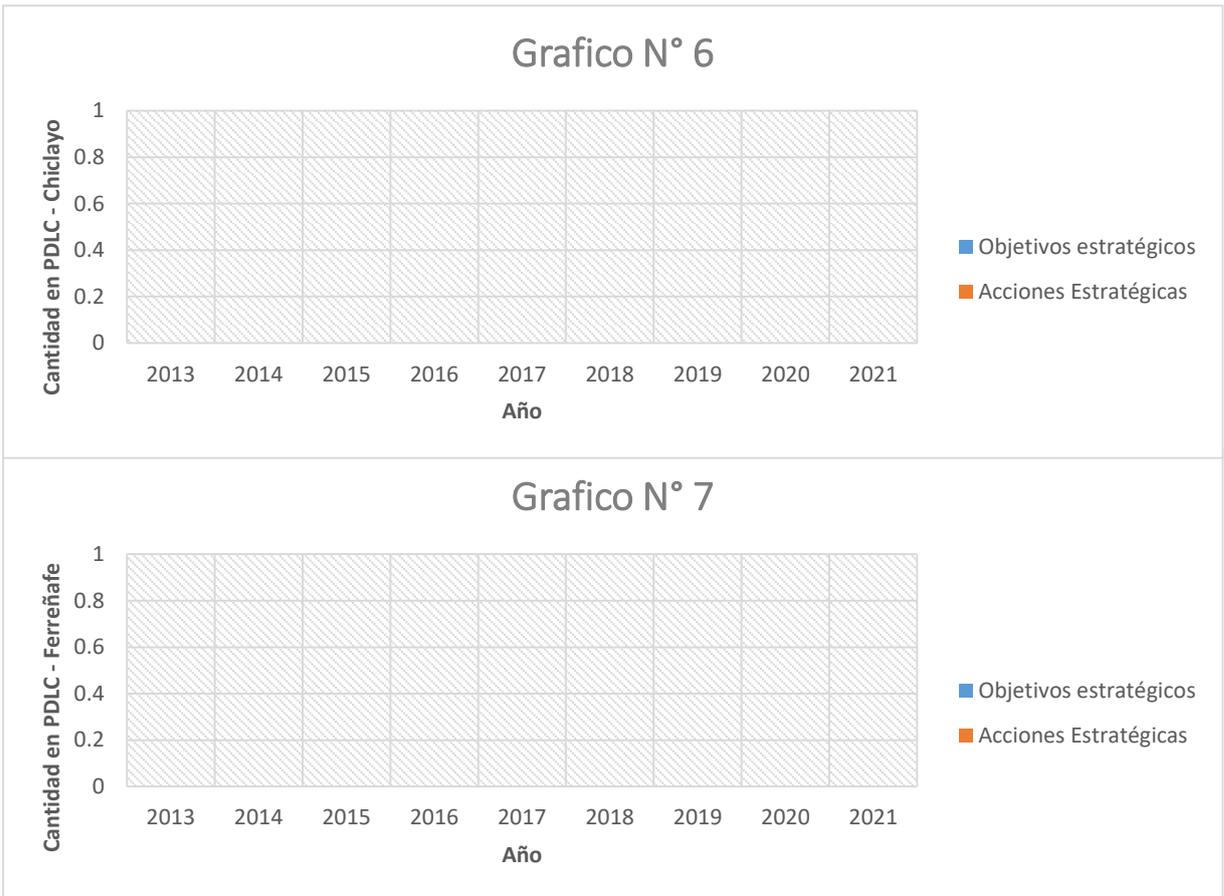
Durante el periodo 2019 al año 2021, se identificó una gran disminución en estos valores, pues el nuevo PDRC – Lambayeque, solo cuenta con un (1) objetivo estratégico que guarda relación con la presente investigación.



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 5 presenta el número de objetivos estratégicos y acciones estratégicas que existieron en los PDLC vigentes de la Provincia de Lambayeque, durante los años indicados, que guardaran relación con el enfoque de la presente investigación.

Durante los años comprendidos entre los años 2013 al 2021 se ha mantenido vigente un mismo PDLC en esta provincia y en función de este instrumento de planificación se determina que existe (1) objetivo estratégico y cuatro (4) acciones estratégicas que guardan relación con el enfoque de la presente investigación.

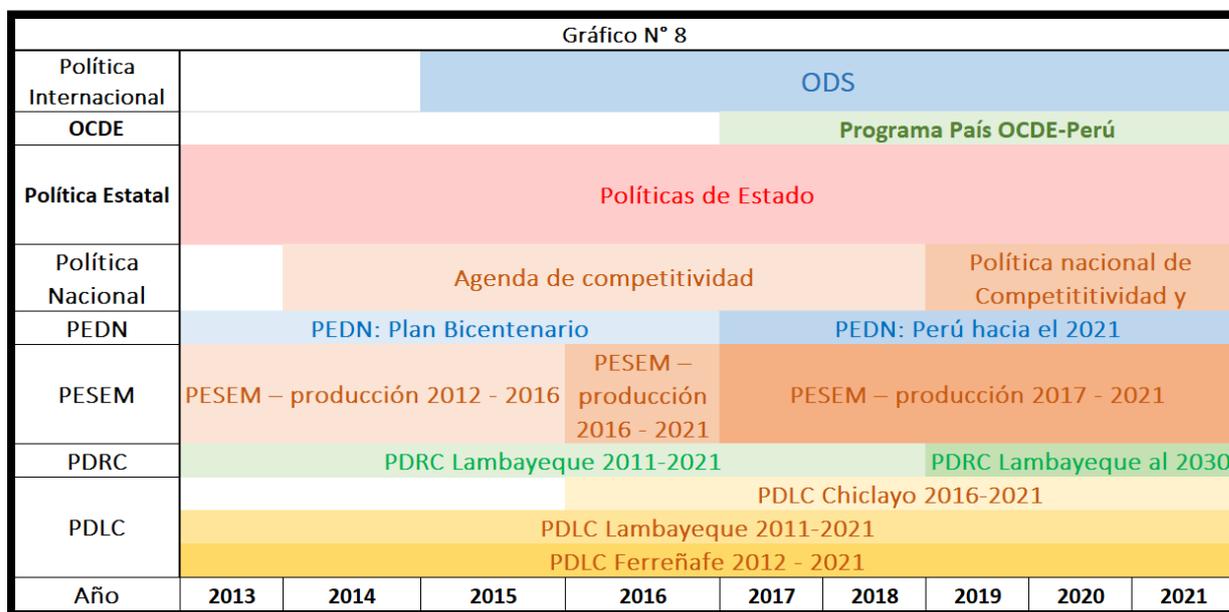


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 6 y el gráfico N° 7 presentan el número de objetivos estratégicos y acciones estratégicos que existieron en los PDLC vigentes de la Provincia de Chiclayo y Ferreñafe respectivamente, durante los años indicados, que guardaran relación con el enfoque de la presente investigación

Tal como puede advertirse de ambas gráficas, en ambos PDLC no han existido objetivos estratégicos ni acciones estratégicas relacionados con el enfoque de la presente investigación.

4.1.1.3 Indicador N° 3: Ratio de articulación entre los componentes (variables, objetivos y acciones) de los distintos planes estratégicos estudiados [Indicador cuantitativo]



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 8 muestra la relación que existe entre las diversas políticas públicas y planes estratégicos con sus respectivos periodos de vigencia durante el periodo de estudios, del año 2013 al año 2021.

En el campo de las políticas públicas, las ODS estuvieron vigentes del durante los años 2015 al año 2021. El programa País OCDE-Perú comenzó aplicarse en el año 2017 y mantuvo su vigencia hasta el año 2021. Las políticas de Estado estuvieron vigentes durante todo el periodo de estudios (del 2013 al 2021). La agenda de competitividad estuvo vigente del año 2014 al 2018; mientras que, la Política Nacional de Competitividad y Productividad estuvo vigente desde el año 2018 hasta la actualidad.

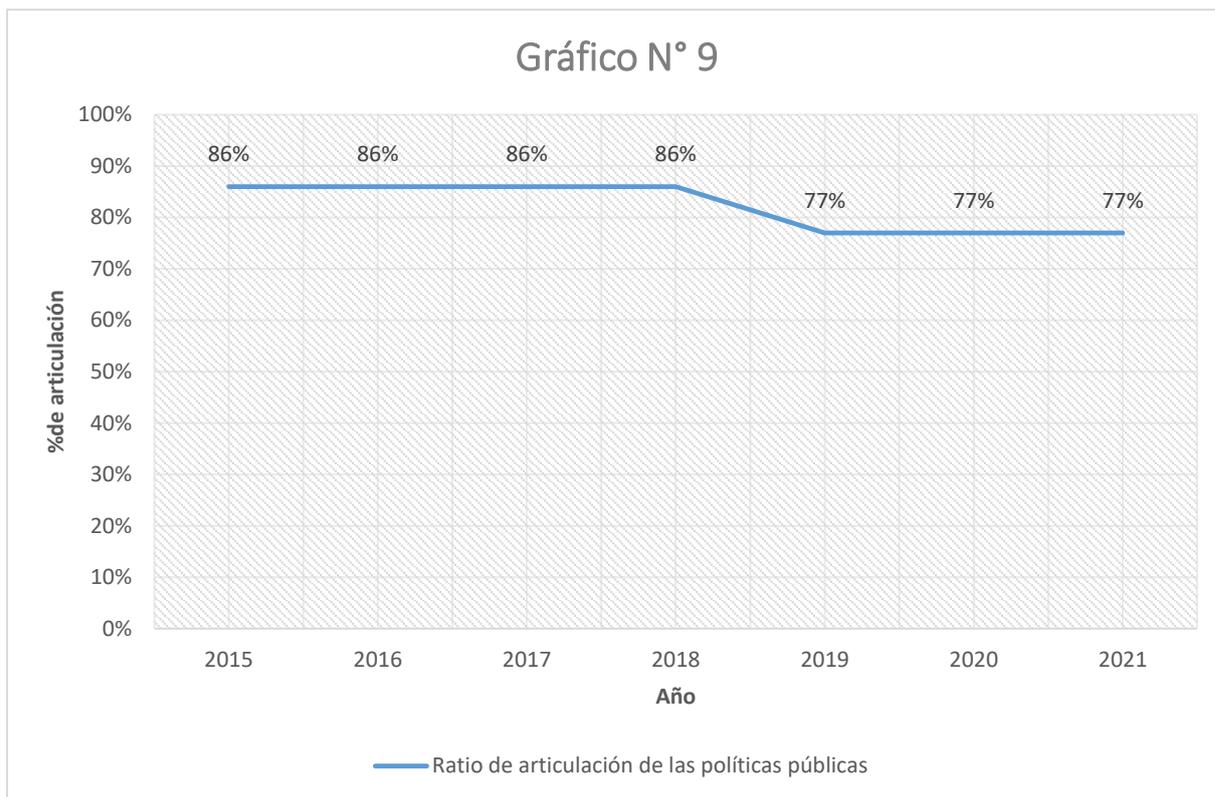
En el campo de los planes estratégicos el Plan bicentenario: Perú hacia el 2021 estuvo vigente durante todo el periodo de estudio (del 2013 al 2021) no

obstante, es importante mencionar su actualización en el año 2017, lo que modifica sus objetivos y acciones estratégicas.

En el campo de los planes sectoriales, existieron tres instrumentos diferentes, uno vigente durante el año 2013 al año 2015; para el año 2016 se desarrolló un PESEM de producción diferente que estuvo vigente solo durante dicho año; finalmente, desde el año 2017 hasta el año 2021 estuvo vigente un PESEM de producción diferente.

En el ámbito de los PDRC existieron dos instrumentos diferentes durante el periodo de estudios. El primero estuvo vigente entre los años 2013 y 2018. Del año 2019 hasta la actualidad se desarrolla un PDRC – Lambayeque diferente.

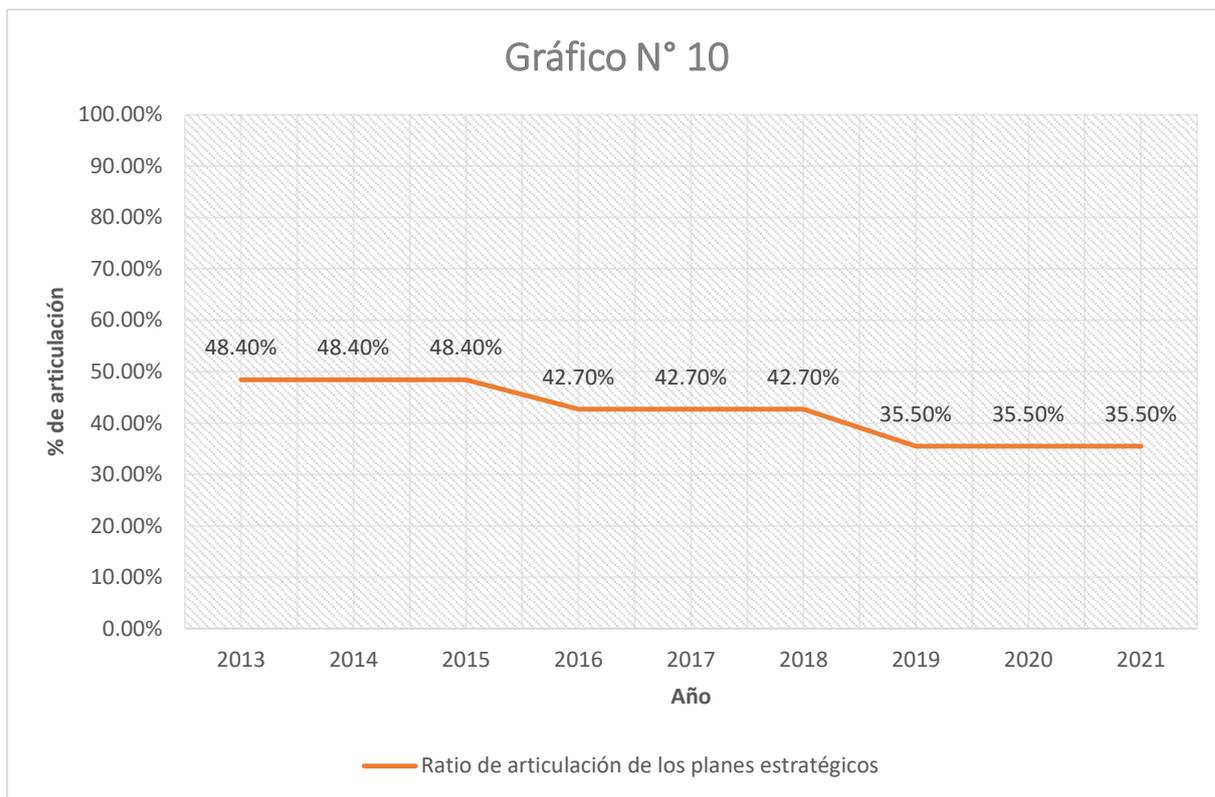
Finalmente, para las provincias de la Región Lambayeque, cada una de sus provincias mantuvo el mismo PDLC durante todo el periodo de estudio, es decir, desde el año 2013 hasta el 2021.



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 9 expone la ratio de articulación que existían entre las diferentes políticas públicas que han sido objeto de estudio. Esto implica determinar cierto nivel de compatibilidad entre los objetivos priorizados de las diferentes políticas mencionadas.

Se determinó que durante el periodo 2015 – 2018 los objetivos priorizados entre las diversas políticas estaban alineadas en un 86%. Mientras que en el periodo 2019 – 2021 existió una articulación entre las diferentes políticas estudiadas de un 77%.



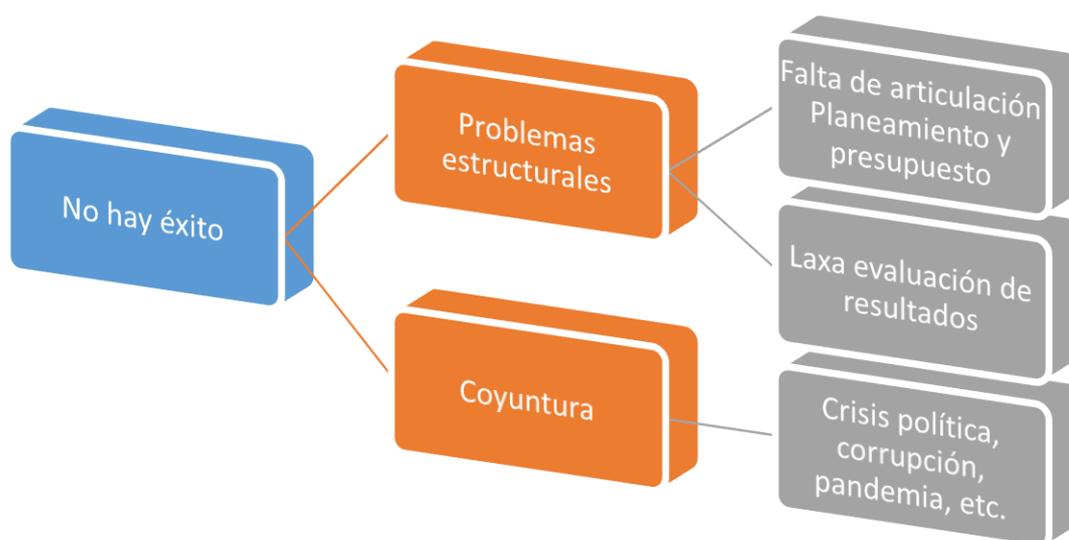
Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 9 expone la ratio de articulación vertical (PEDN, PESEM, PDRC, PDLC) que existían entre los diferentes instrumentos de planeamiento estratégico que han sido objeto de estudio durante el periodo de estudio. Esto implica determinar cierto nivel de compatibilidad entre los objetivos priorizados de las diferentes políticas mencionadas.

Se ha determinado que para el periodo 2013 – 2015 existió una articulación del 48.4%; para el periodo comprendido desde el año 2016 al año 2018 se ha determinado una articulación del 42.7% y para el periodo comprendido entre los años 2019 y 2021 se ha determinado una articulación de 35.5%.

4.1.1.4 Indicador N° 4: Nivel de éxito de las políticas y planes estratégicos destinadas al desarrollo económico para la promoción o formalización del sector manufacturero (o industrial). [Indicador cualitativo]

Gráfico N° 11



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 11 representa las categorías identificadas en las diferentes entrevistas a funcionarios públicos sobre el éxito que ha tenido el planeamiento en la Región Lambayeque y sus diferentes provincias. Aunque se coincide en que estos planes no han sido exitosos, hay dos factores reiterativos que explican esta ausencia de éxito.

Se identifica a la coyuntura como factor que evita que las políticas sean exitosas pues el planeamiento no ha sido diseñado para prever los niveles de

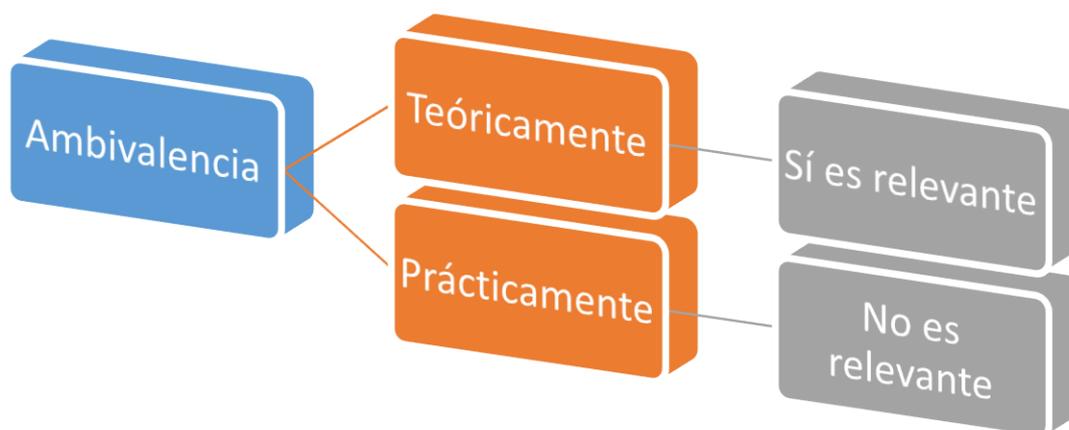
corrupción, la constante crisis política (que evita concertación) y la pandemia que frenó todos los sectores económicos directa o indirectamente.

También se identifica a problemas estructurales como los responsables que tanto las políticas como los planes estratégicos no sean exitosos. Específicamente se advierte indiferencia entre el planeamiento y el presupuesto, esta falta de articulación entre estos aspectos es reconocido en la administración como un problema constante y grave, puesto que el presupuesto no solo tiene un mayor peso histórico-político, también tienen lenguajes diferenciados que evita una correcta cohesión entre estas dos áreas (planeamiento y presupuesto).

Adicionalmente, también se menciona como un problema institucional recurrente, cierta falencia en el seguimiento y evaluación. Porque, pese a existir formalmente la información, resulta escasa para el correcto análisis de la situación problemática. Además, los indicadores estratégicos no necesariamente coinciden con los indicadores presupuestales, esto porque el seguimiento y la evaluación tampoco es articulada.

4.1.1.5 Indicador N° 5: Relevancia del diseño de las políticas públicas y la planificación estratégica en la actuación de la administración pública. [Indicador cualitativo]

Gráfico N° 12

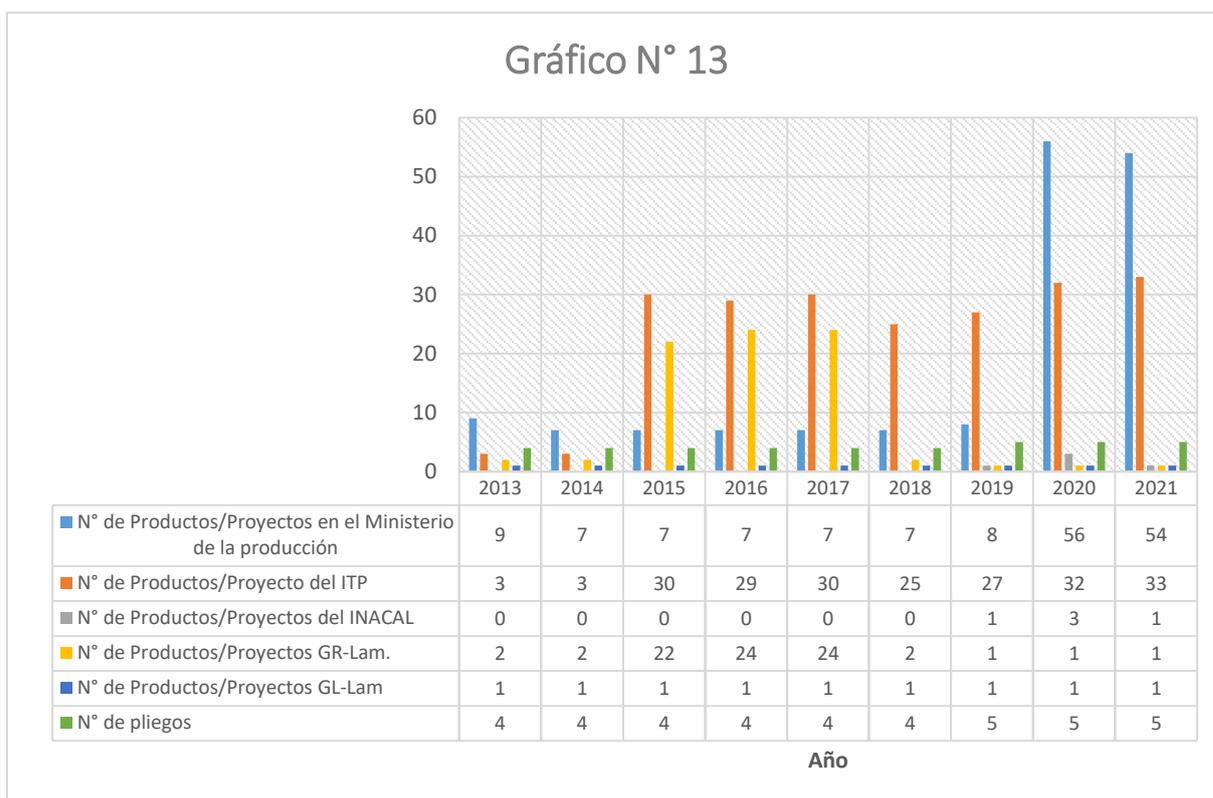


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 12 representa la relevancia del diseño de políticas públicas y planes estratégicos en la actuación de la administración pública, derivada de las entrevistas con los funcionarios públicos del área de planeamiento. Sobre ello, se evidencia que en la teoría es relevante contar con un plan estratégico para que el actuar de la administración pública consiga resultados esperados, de otra forma solo son acciones arbitrarias que podrían o no tener algún impacto. Sin embargo, reconocen que en la práctica, esto no es tan relevante porque la administración puede seguir funcionando atendiendo o no, lo indicado por planeamiento.

#### 4.1.2 Resultados de la dimensión: Presupuesto por resultados

4.1.2.1 Indicador N° 6: Número de pliegos y productos/proyectos en los distintos pliegos destinados a la industria en los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local). [Indicador cuantitativo]



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 13 representa el número de pliegos presupuestales, entidades públicas con asignación presupuestal propia, que han desarrollado la función de industria durante el periodo de estudio (2013-2021). También muestra el número de Productos/Proyectos (bien o servicio demandado por el ciudadano para alcanzar los resultados y el impacto) como parte de la cadena de valor que cada entidad debe proporcionar de acuerdo a la función de industria.

En ese sentido se muestra que entre los años 2013 al 2018 existieron cuatro (4) pliegos presupuestales, los cuales son: El Ministerio de la producción, el Instituto

tecnológico de la producción (en adelante, ITP), el Gobierno Regional de Lambayeque y la Municipalidad Provincial de Lambayeque. Para el periodo entre los años 2019 y 2021, se añade a los pliegos presupuestales con función de industria el Instituto Nacional de Calidad (en adelante, INACAL).

Respecto al N° de Productos/Proyectos, el Ministerio de la Producción ha tenido entre siete (7) a nueve (9) productos durante el periodo 2013-2019. Para el año 2020 y 2021, el N° de Productos/Proyectos subió a cincuenta y seis (56) y cincuenta y cuatro (54) respectivamente. Sin embargo, este aumento se justifica en la pandemia y que el Ministerio de la Producción estuvo a cargo de distribuir en mercados de abastecimiento, equipos de seguridad anti-COVID 19.

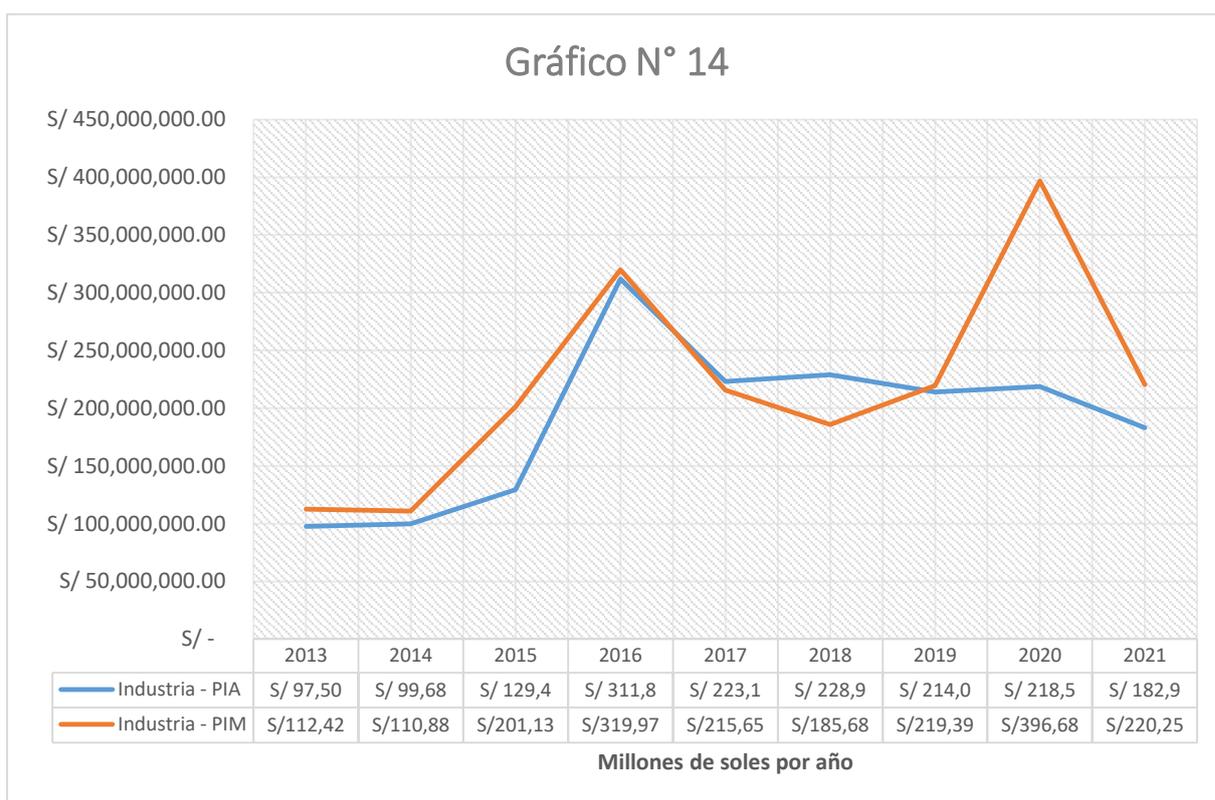
El ITP durante los años 2013 y 2014, tuvieron pocos Productos/proyectos (solo tres) sin embargo, a partir del año 2015 hasta el año 2021 tuvieron muchos Productos/Proyectos presupuestados, esto debido al desarrollos de sedes del ITP en diferentes provincias del país, desarrollando desde veinticinco (25) hasta treinta y tres (33) productos/proyectos durante los diferentes años en el periodo indicado.

El INACAL, recién comenzó a desarrollar funciones en favor de la industria en el año 2019 con solo un (1) producto/proyecto. En el año 2020 esta cifra aumentó a tres (3) y en el año 2021 volvió a bajar uno (1).

El Gobierno Regional de Lambayeque durante la mayor parte del periodo de estudio ha desarrollado uno o dos productos proyectos. Sin embargo, en el periodo comprendido entre los años 2015 y 2017 este número incrementó, determinándose un total de treinta (30) productos proyectos en los años 2015 y 2017; y veintinueve (29) productos/proyectos en el año 2016.

La Municipalidad Provincial de Lambayeque siempre tuvo durante todo el periodo estudiado (del 2013 al 2021) un (1) solo producto/proyecto relacionado con la función de industria. Por otra parte, las otras municipalidades provinciales (de Chiclayo y Ferreñafe) no cuentan con ningún producto/proyecto presupuestado que guarde relación con la función de industria en el presupuesto nacional de ninguno de los años señalados.

4.1.2.2 Indicador N° 7: Presupuesto asignado por pliegos (PIA – PIM) y porcentaje de ejecución del presupuesto, relacionado a la función (programa presupuestal) de industria. [Indicador cuantitativo]



Fuente: Elaboración propia (2023)

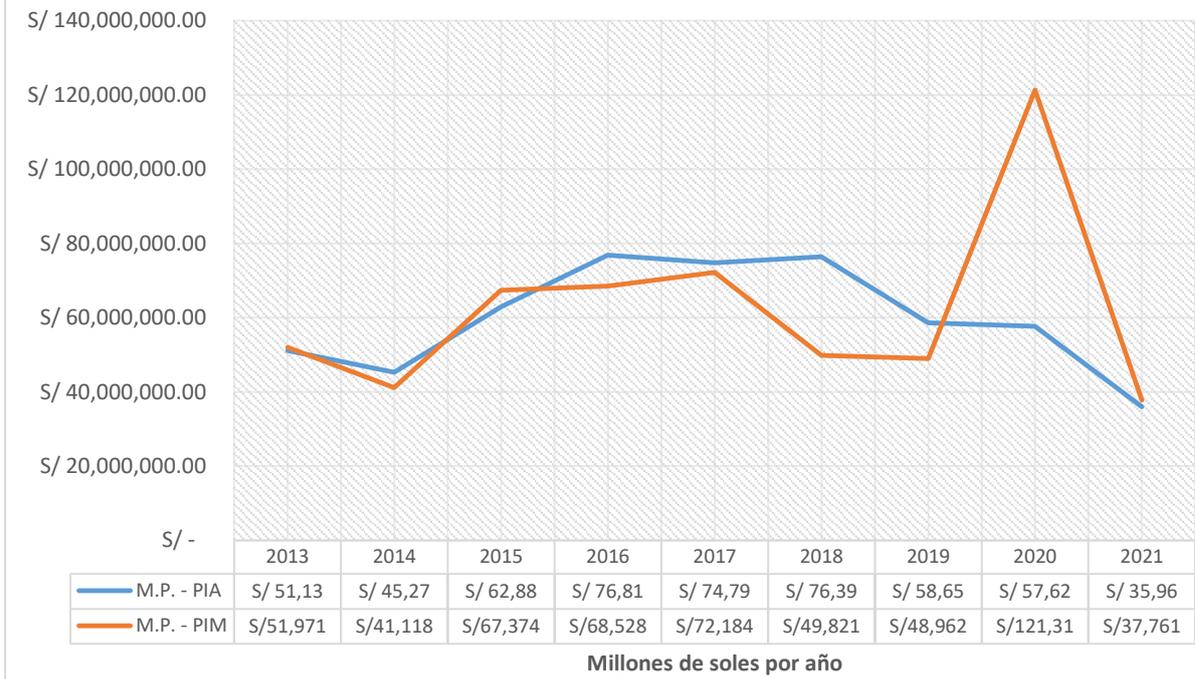
El gráfico N° 14 muestra los montos dinerarios presupuestados para función de industria en el presupuesto nacional entre los años 2013 al 2021. Esta gráfica

muestra el presupuesto institucional de apertura (PIA) y el presupuesto institucional modificado (PIM). Al comparar ambas representaciones podremos visualizar si todo el presupuesto asignado inicialmente se corresponde con las necesidades advertidas durante el desarrollo del año fiscal.

Así podemos determinar que entre los años 2013 al 2016, el PIM resultaba ser superior al PIA. No obstante, a partir del año 2017 y en el año 2018, además de sufrir un descenso en el presupuesto asignado, el PIM resultaba ser inferior al PIA. En el año 2019 se retorna a la tendencia en la que el PIM es superior al PIA y se mantiene así hasta el año 2021.

Es necesario hacer un énfasis particular para el año 2020, donde el PIM sufrió un crecimiento anormal en la función de industria. Esto se debe al pliego del Ministerio de la Producción, en la que se asumieron roles de carácter social para la lucha contra el coronavirus. Al ser declarada una emergencia de carácter nacional, se modificó el presupuesto para que el ministerio en mención pudiera asumir los gastos de proteger y prevenir el coronavirus en su sector y hacia la población.

Gráfico N° 15



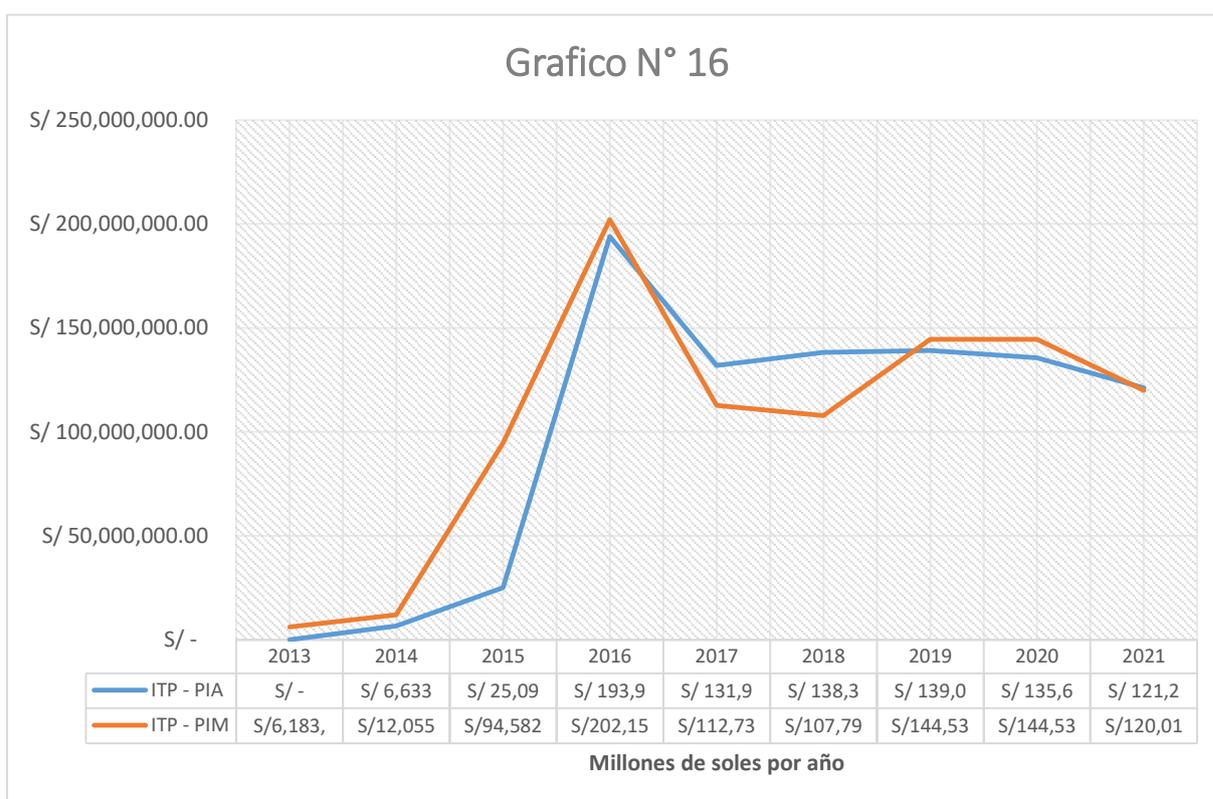
Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 15 muestra los montos dinerarios presupuestados para pliego del Ministerio de la Producción en el presupuesto nacional entre los años 2013 al 2021, relacionado con la función de industria. Esta gráfica muestra el presupuesto institucional de apertura (PIA) y el presupuesto institucional modificado (PIM). Al comparar ambas representaciones podremos visualizar si todo el presupuesto asignado inicialmente se corresponde con las necesidades advertidas durante el desarrollo del año fiscal.

De la gráfica podemos advertir que el PIA y el PIM han sido generalmente homogéneos durante el periodo analizado, es decir que si bien difieren no una diferencia muy radical (salvo por el año 2020).

En el año 2013, el PIM fue superior al PIA; para el año 2014 la situación se invirtió, siendo el PIA superior al PIM. En el año 2015 el PIM volvió a ser superior al PIA y para el año 2016 comenzaría una tendencia en la que el PIM sería menor

al PIA, situación que se mantendría hasta el 2019. No obstante, debido a la pandemia principalmente, esta situación volvería a revertirse y durante el año 2020 el PIM mayor al PIA y tendría presupuestado un monto muy superior al de los años anteriores siendo el pico de presupuesto alcanzado por este pliego presupuestal. En el año 2021 los montos presupuestales se regularizarían volviendo a la tendencia original de la gráfica, sin embargo, el PIM seguiría siendo superior al PIA.

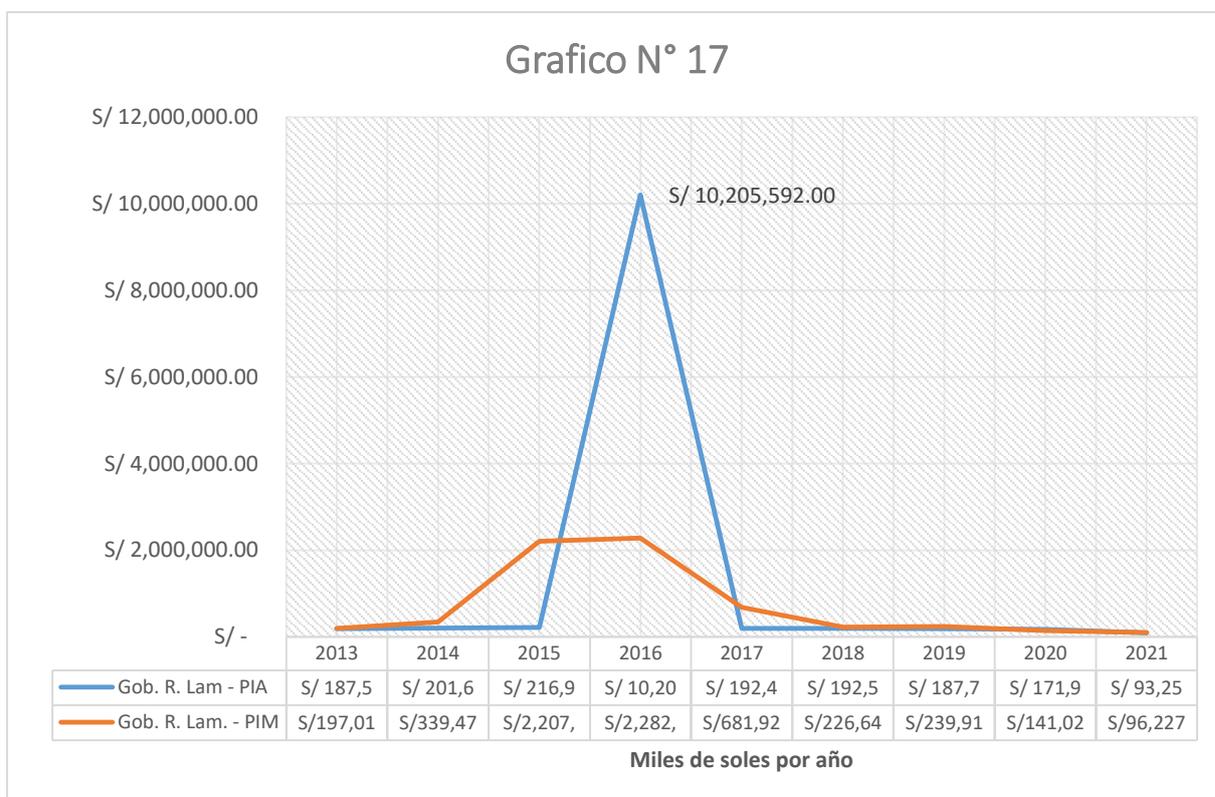


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 16 muestra los montos dinerarios presupuestados para el Instituto Tecnológico de la Producción (ITP) en el presupuesto nacional entre los años 2013 al 2021, relacionado con la función de industria. Esta gráfica muestra el presupuesto institucional de apertura (PIA) y el presupuesto institucional modificado (PIM). Al comparar ambas representaciones podremos visualizar si todo el presupuesto asignado inicialmente se corresponde con las necesidades advertidas durante el desarrollo del año fiscal.

Durante el periodo 2013 al 2016, el PIM del ITP superó a su PIA, es necesario mencionar que los años 2015 y 2016 el presupuesto asignado al ITP tuvo los crecimientos más radicales durante todo el periodo de estudios, esto es debido que comenzaron obras para desarrollar diferentes sedes del ITP en distintas provincias del País.

Durante el año 2017 y 2018 el PIA superó al PIM, sin embargo, ambos montos presupuestales son superiores al de los años iniciales. En el año 2019 y hasta el 2021 se mantendría un PIM superior al PIA. Además, durante este último periodo, se puede observar una mayor estabilidad en los montos presupuestales asignados.



Fuente: Elaboración propia (2023)

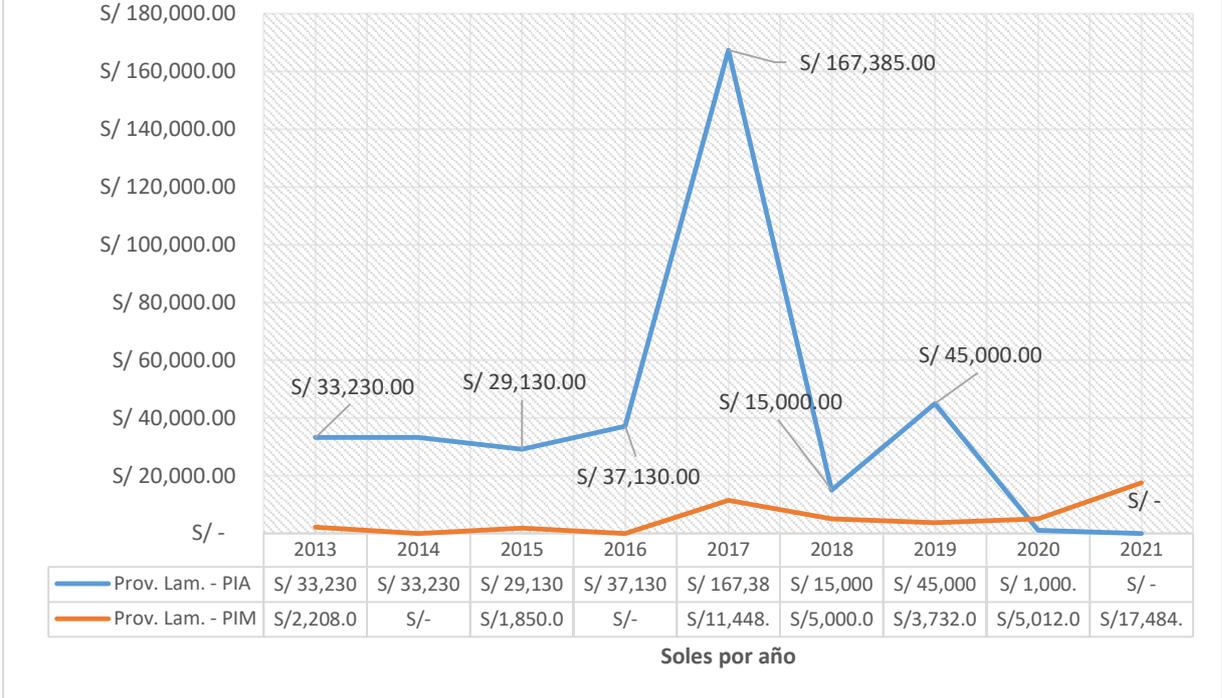
El gráfico N° 17 muestra los montos dinerarios presupuestados para el Gobierno Regional de Lambayeque en el presupuesto nacional entre los años 2013 al 2021, relacionado con la función de industria. Esta gráfica muestra el presupuesto institucional de apertura (PIA) y el presupuesto institucional modificado (PIM). Al comparar ambas representaciones podremos visualizar si todo el presupuesto asignado inicialmente se corresponde con las necesidades advertidas durante el desarrollo del año fiscal.

Durante el periodo 2013 al 2015 el PIM superaba al PIA. Es necesario mencionar que en el año 2015 su PIA fue de 216 mil soles aproximadamente, no obstante, en ese mismo año el Gobierno Regional de Lambayeque varió radicalmente su número de productos/proyectos, siendo esta la razón por la que el PIM fue de más de dos millones de soles aproximadamente.

La aclaración anterior es necesaria para entender la razón por la que en el año 2016 se asignaron 10 millones de soles para el Gobierno Regional de Lambayeque en la función de industria. No obstante, se advierte un claro sobrecoste al momento de programar el presupuesto para el año 2016, porque finalmente el PIM para este año es muy similar al PIM del año anterior siendo ascendente a dos millones de soles aproximadamente.

El año 2017 sería el último año en el periodo de estudios, en que el Gobierno Regional de Lambayeque tuviera tantos productos/proyectos asignados, no obstante, puede advertirse un decrecimiento en los montos presupuestales. La tendencia en que el PIM superara al PIA se mantendría desde el año mencionado hasta el año 2021, pero, en los años posteriores al 2017, el Gobierno Regional de Lambayeque tendría solo un (1) producto/proyecto relacionado a la función de industria.

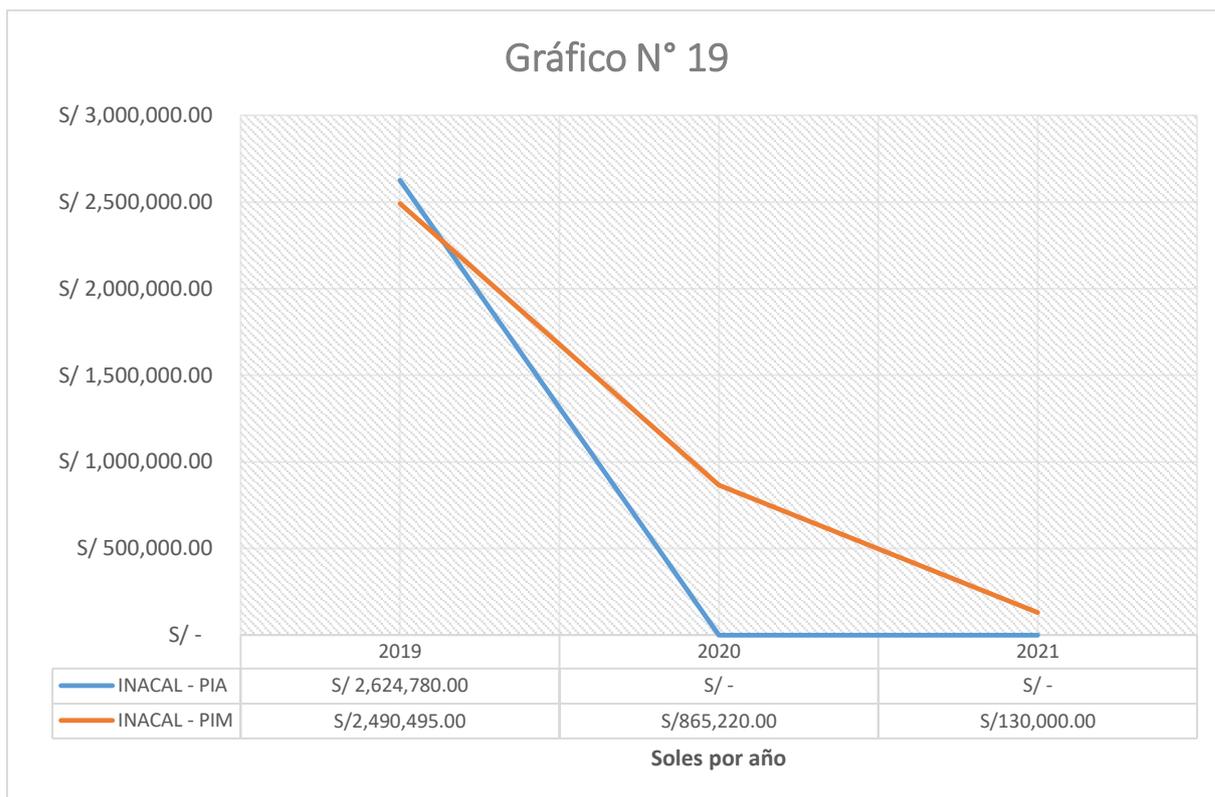
Gráfico N° 18



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 18 muestra los montos dinerarios presupuestados para la Municipalidad Provincial de Lambayeque en el presupuesto nacional entre los años 2013 al 2021, relacionado con la función de industria. Esta gráfica muestra el presupuesto institucional de apertura (PIA) y el presupuesto institucional modificado (PIM). Al comparar ambas representaciones podremos visualizar si todo el presupuesto asignado inicialmente se corresponde con las necesidades advertidas durante el desarrollo del año fiscal.

Durante la mayor parte de del periodo de estudio el PIA supero al PIM, este patrón se mantuvo desde el 2013 hasta el 2019. En 2020 y producto del COVID 19, el PIM superó al PIA y así se mantuvo hasta el 2021.

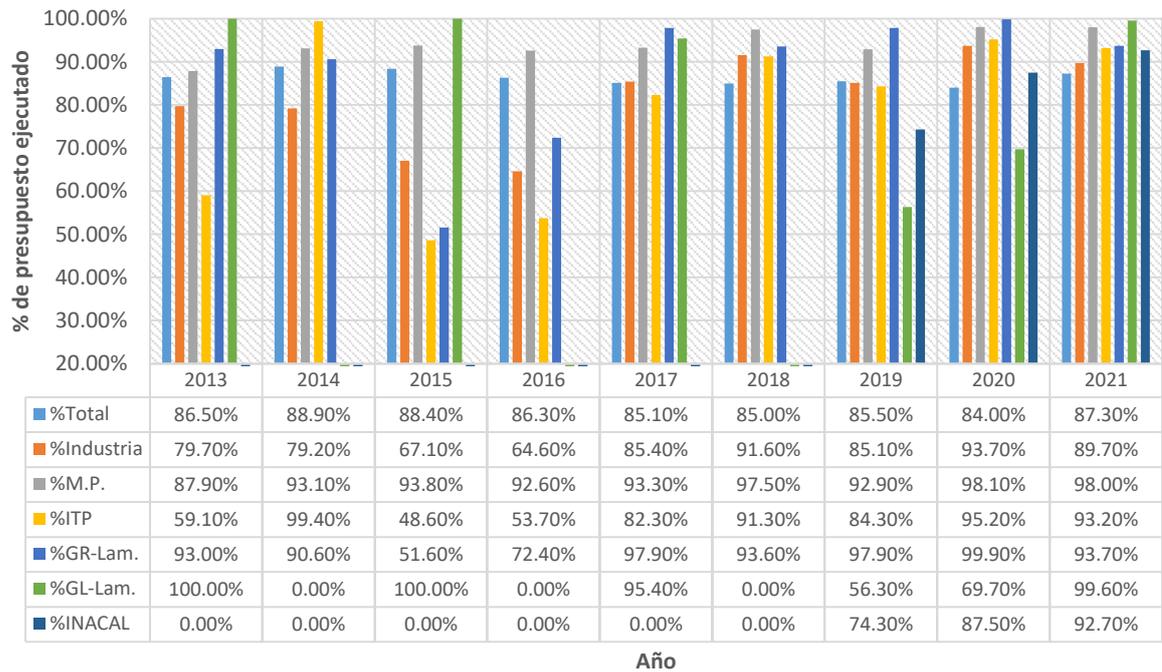


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 19 muestra los montos dinerarios presupuestados para el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) en el presupuesto nacional entre los años 2019 al 2021, relacionado con la función de industria. Esta gráfica muestra el presupuesto institucional de apertura (PIA) y el presupuesto institucional modificado (PIM). Al comparar ambas representaciones podremos visualizar si todo el presupuesto asignado inicialmente se corresponde con las necesidades advertidas durante el desarrollo del año fiscal.

Al ser el INACAL una institución que recién comenzó a desarrollar función de industria desde el 2019, solo es podemos observar el comportamiento de su asignación presupuestal. En dicho año la PIA fue superior al PIM. En los años siguientes (2020 y 2021) El PIM superó a la PIA y el decrecimiento en la asignación presupuestal también se deben a factores de la pandemia.

Gráfico N° 20



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 20 muestra el porcentaje del PIM que finalmente fue ejecutado durante el año fiscal. Esto es importante, porque no solo basta saber en cuánto fue modificado el presupuesto institucional, sino que también es necesario conocer la ratio de ejecución de dicho presupuesto y poder compararlo entre los diferentes pliegos con la función de industria.

En el presupuesto general del Estado peruano, durante el periodo del 2013 al 2021 se determina que el rango de ejecución presupuestal es de <84%; 89%>. En el sector industria durante los años 2013 y 2014 su ratio de ejecución iba de <79%; 80%>; en los años 2015 y 2016 su ratio de ejecución fue de <64.5%; 67.1%>; y desde 2017 hasta 2021 su ratio de ejecución oscila entre <85%; 94%>.

El Ministerio de la producción desde el año 2013 hasta el año 2019 tenía una ratio de ejecución presupuestal de <87.9%; 97.5%>; y para el año 2020 y año 2021 tuvo 98.1% y 98% de ejecución presupuestal respectivamente.

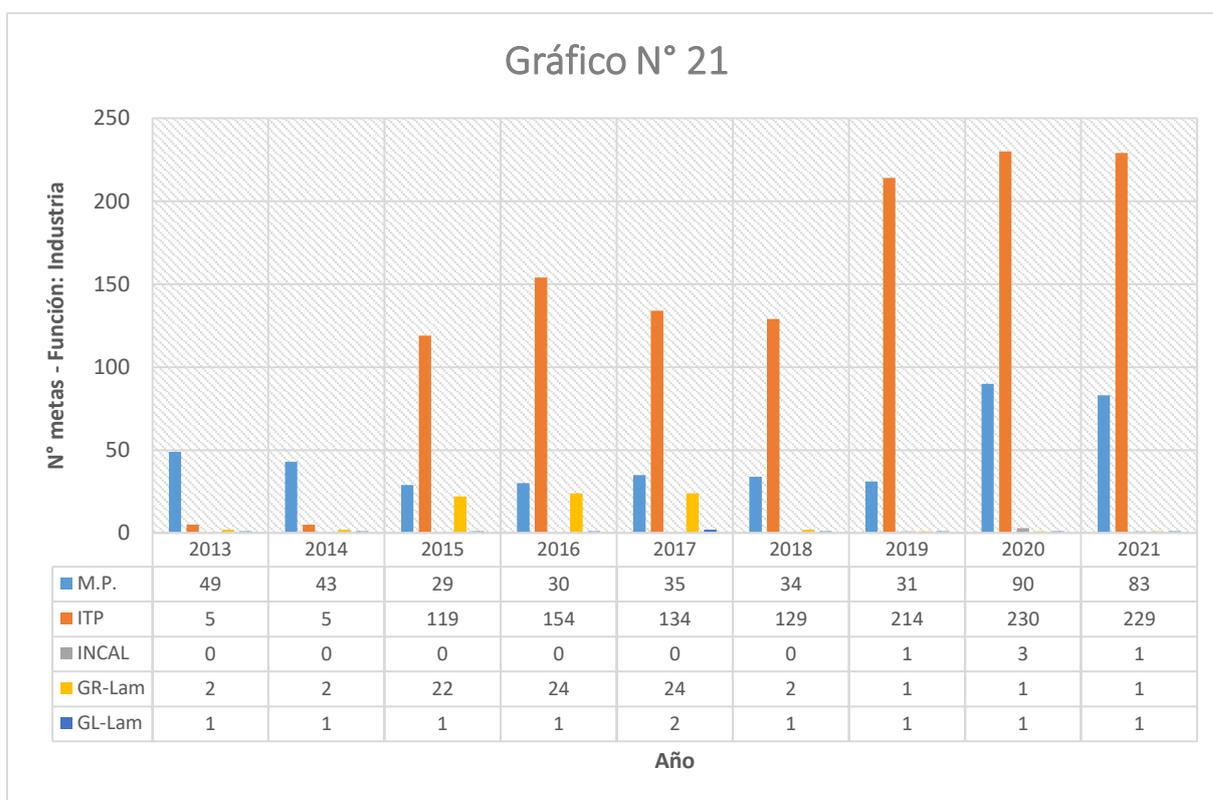
El ITP ejecuto en el 2013 el 59.1% de su presupuesto relacionado a la función industria; en el año 2014 ejecutó el 99.4% de su presupuesto. En el año 2015 se ejecutó el 48.6% de su presupuesto; en el año 2016 el 53.7% y en el año 2017 el 82.3%. Finalmente, entre los años 2018 al 2021 su ratio de ejecución presupuestal fue de <84.3%; 95.2%>.

El Gobierno Regional de Lambayeque en el año 2014 y 2015 ejecutaron el 93% y 90.6% respectivamente de su presupuesto destinado a la función industria. En el año 2015 y 2016 ejecutaron el 51.6% y 72.4% respectivamente. En el año 2017 hasta el año 2021, el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo una ratio de ejecución de <93.6%; 99.9%>.

La municipalidad provincial de Lambayeque tuvo un 100% de ejecución presupuestal en los años: 2013 y 2015. En contraste, ejecutó un 0% de su presupuesto en los años: 2014, 2016 y 2018. En el año 2017 un 95.4% de ejecución presupuestal; Y en los años 2019, 2020 y 2021 se obtuvo 56.3%, 69.7% y 99.6% de ejecución presupuestal respectivamente.

Finalmente, el INACAL ejecutó el 74.3%, 87.5% y 92.7% del presupuesto destinado a la función industria en los años 2019, 2020 y 2021 respectivamente.

4.1.2.3 Indicador N° 8: Número y porcentaje de metas cumplidas por pliego, en relación al sector industria. [Indicador cuantitativo]



Fuente: Elaboración Propia (2023)

El gráfico N° 21 muestra el número de metas existentes entre los años 2013 al 2021, en función de los proyectos reconocidos por pliego que estén relacionados a la industria.

El Ministerio de la producción ha tenido en el 2013 y 2014 cuarenta y nueve (49) y cuarenta y tres (43) metas respectivamente. Del año 2015 al 2019, el número de metas está variando entre veintinueve (29) hasta treinta y cinco metas (35). En el año 2020 y 2021 existieron noventa (90) y ochenta y tres (83) metas, este último incremento es explicado por la declaración de emergencia sanitaria por el COVID 19 y las funciones asumidas de prevención.

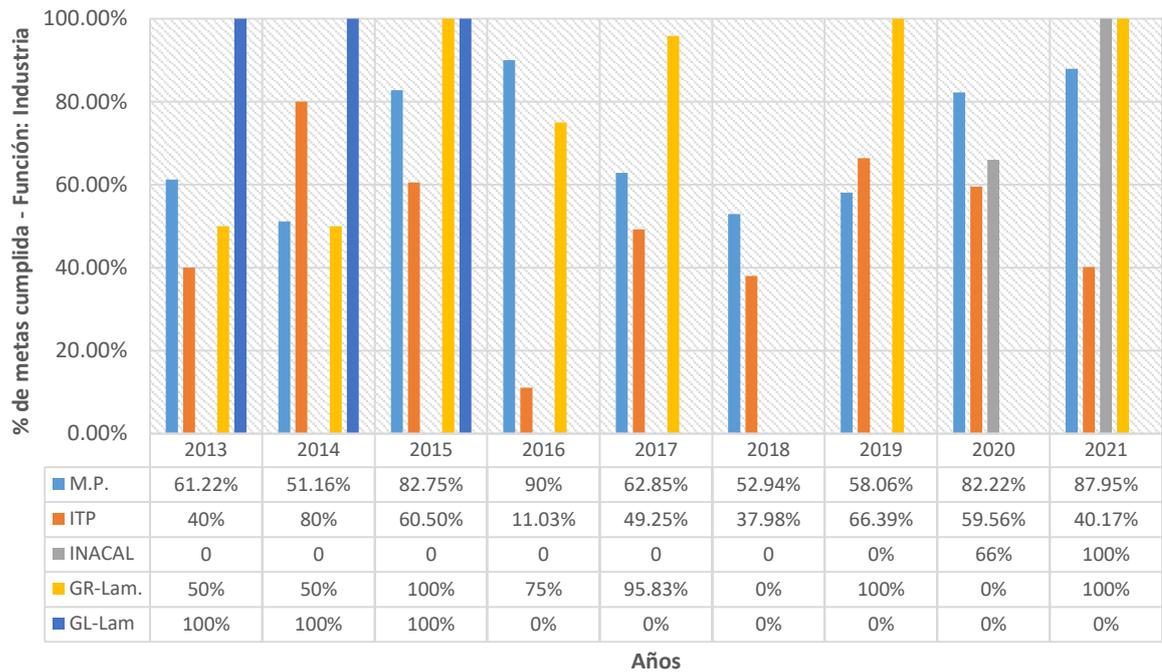
El ITP ha tenido en 2013 y 2014 solo tuvo cinco (5) metas. No obstante, a partir del 2015 comenzó la implementación de diferentes sedes en distintas regiones por lo que el número de metas a alcanzar se aumentó mucho en comparación con los demás pliegos. En los años entre 2015 al 2018 se tuvieron 119, 154, 134 y 129 metas en los años respectivos. Y a partir del año 2019, 2020 y 2021 las metas propuestas fueron de 214, 230 y 229 respectivamente.

El INACAL, que incorpora la función industria a partir del año 2019, ha tenido 1, 3 y 1 meta en los años 2019, 2020 y 2021 respectivamente.

El Gobierno Regional de Lambayeque ha tenido en los años 2013 y 2014 solo dos (2) metas. Entre los años 2015 y 2017 se han tenido entre 22 y 24 metas. En el año 2018 se tuvieron nuevamente dos (2) metas y a partir del año 2019 y hasta el 2021 solo se tuvo una meta relacionada a la función industria.

El Gobierno Provincial de Lambayeque ha tenido entre los años 2013 y 2014 una (1) meta relacionada a la función industria. No obstante, el año 2017 es la única excepción en la que existieron dos (2) metas relacionadas a la función industria.

Gráfico N° 22



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 22 muestra el porcentaje de cumplimiento de las metas relacionadas a la función industria entre los años 2013 al 2021, por cada pliego presupuestal relacionado con la función industria. Metas que coinciden con las enumeradas en el gráfico anterior.

El Ministerio de la producción en el año 2013 cumplió el 61.22% de sus metas relacionadas a industrias; en el año 2014 cumplió el 51.16% de sus metas; en el 2015 el 82.75% de las metas; en el 2016 el 90%; en el 2017 el 62.85%; en el 2018 el 52.94%; en el 2019 58.06%; en el 2020 el 82.22%; y en el 2021 el 87.95%.

El ITP en el año 2013 cumplió el 40% de sus metas relacionadas a la función industria; en el año 2014 cumplió el 80% de sus metas; en el año 2015 cumplió el 60.5%; en el 2016 el 11.03%; en el 2017 el 49.25%; en el 2018 el 37.98%; en el 2019 el 66.39%; en el 2020 el 59.56%; y en el 2021 el 40.17%.

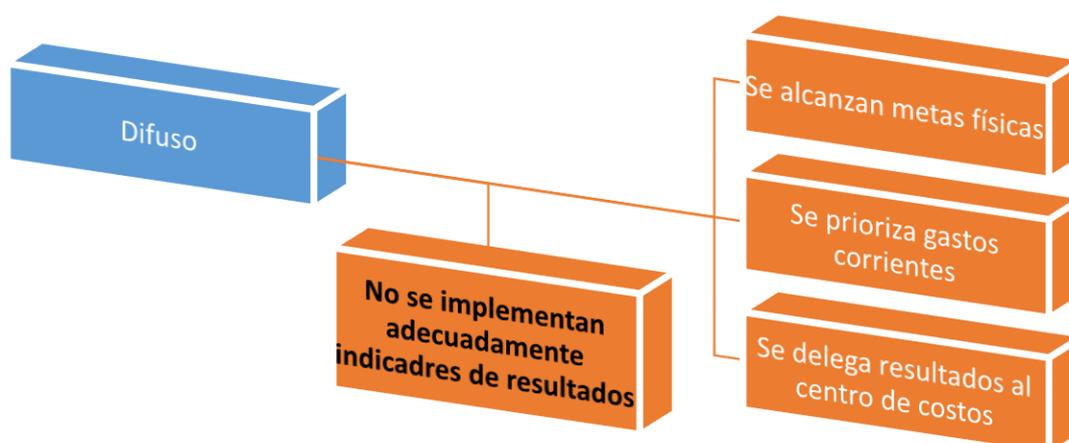
El INACAL, entidad que recién asumió funciones de industria en el año 2019, en ese mismo año cumplió 0% de sus funciones relacionadas a industria; en el año 2020 cumplió el 66.6% de sus metas; y en el año 2021 cumplió el 100% de sus metas.

El Gobierno Regional de Lambayeque en el año 2013 y 2014 cumplió el 50% de sus metas relacionadas a industria; en el 2015 cumplió el 100% de sus metas; en el 2016 cumplió el 75% de sus metas; en el 2017 cumplió el 95.83%; en el 2018 el 0% de sus metas; en el 2019 el 100% de sus metas; En el 2020 el 0% de sus metas; En el 2021 el 100% de sus metas.

Finalmente, la Municipalidad provincial de Lambayeque desde el año 2013 al 2015, cumplió el 100% de sus metas, mientras que desde el año 2016 hasta el año 2021 cumplió el 0% de sus metas.

4.1.2.4 Indicador N°9: Nivel de resultado conseguido tras la ejecución presupuestal (relacionado a la industria) en función de la metodología aplicada para la elaboración del presupuesto. [Indicador cualitativo]

Gráfico N° 23

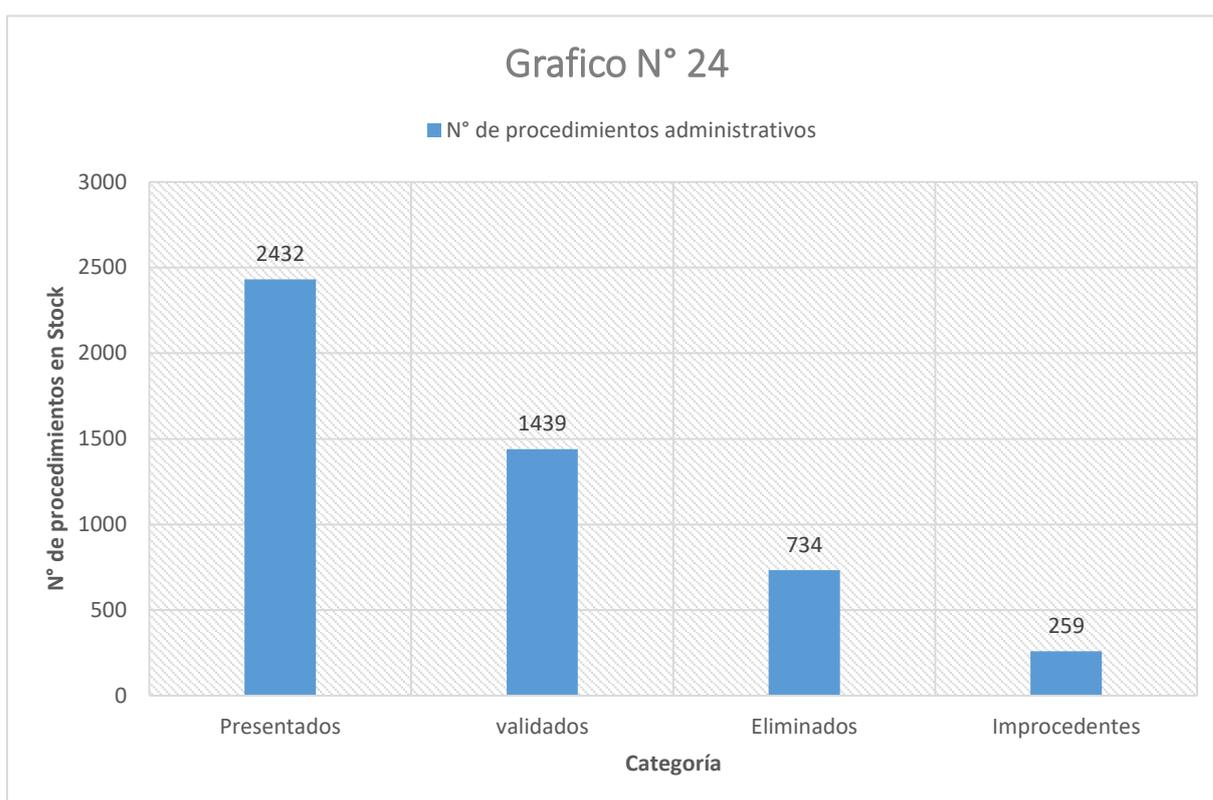


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 23 representa la percepción de funcionarios de presupuesto respecto de los resultados alcanzados en los años desarrollados durante el periodo de estudio y sobre la efectividad de la metodología utilizada. Al respecto este es difuso, se declara no contar con información suficiente y que la medición del impacto corresponde más al área de planeamiento o a las respectivas oficinas temáticas (ambiente, salud, industria, etc.). Se indica que las metas físicas y las metas de gasto se suelen alcanzar, pero no se pueden pronunciar directamente sobre si los resultados causan el impacto esperado en un presupuesto por resultados.

### 4.1.3 Resultados de la dimensión: Simplificación administrativa

4.1.3.2 Indicador N° 10: índices de procedimientos eliminados por la ACR que tengan incidencia en el desarrollo económico en la región Lambayeque durante el periodo de estudio. [Indicador cuantitativo]

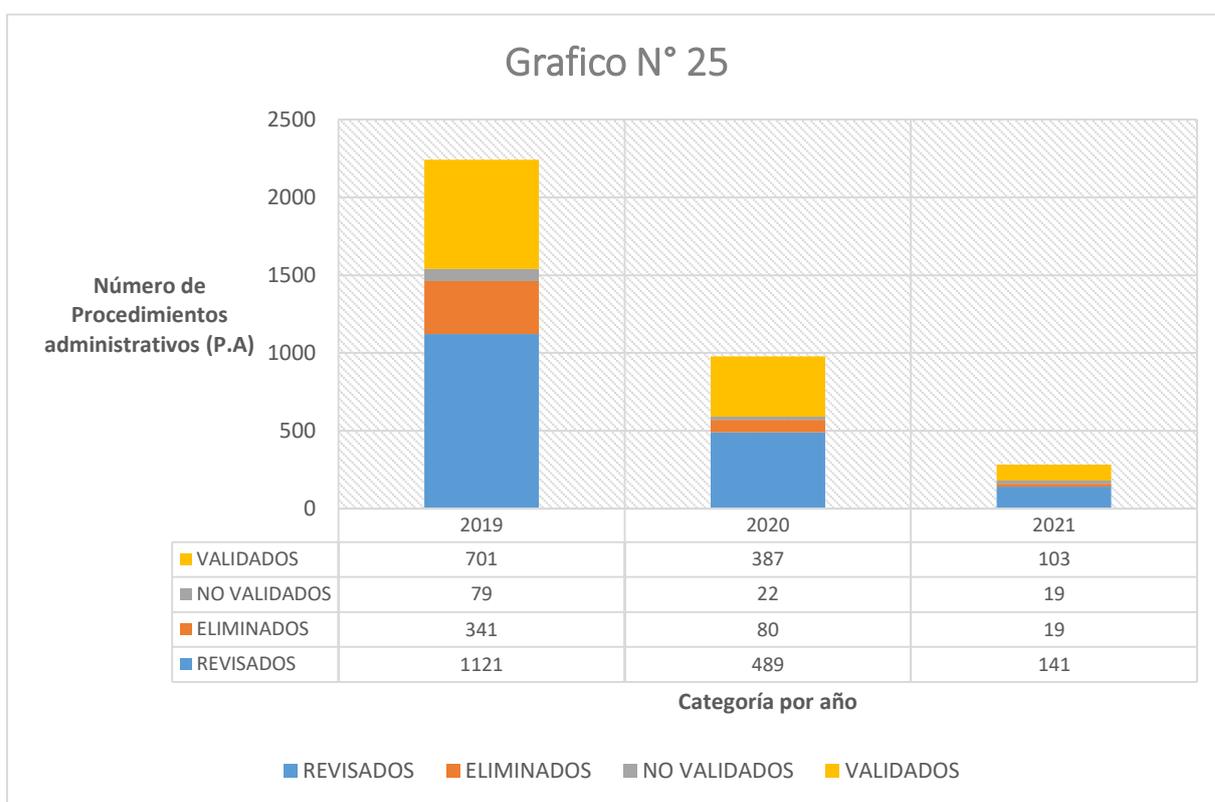


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 24 muestra el trabajo desarrollado por la comisión multisectorial para el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR). Este ACR se realizó con todos los procedimientos administrativos que existían al interior del poder ejecutivo. Este análisis comenzó en el año 2017, dado que, el decreto legislativo N° 1310, fue aprobado en diciembre de 2016. No obstante, terminaron de analizar todos los procedimientos recién en el año 2019.

Durante ese periodo se presentaron 2432 procedimientos administrativos que serían analizados por la Comisión Multisectorial. De todos ellos 1439

procedimientos fueron validados, es decir, se aceptaron como procedimientos administrativos. De los restantes se eliminaron 734, sean por no tener base legal, ser innecesarios o desproporcionales. Finalmente, 239 procedimientos se declararon improcedentes, es decir, que no estaban sujetos al ACR, esto por propias disposiciones del Decreto Legislativo N° 1310 que establece como excepción al ACR los procedimientos contenidos en leyes o con normas con rango de ley.



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 25 muestra el trabajo desarrollado por la comisión multisectorial para el Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) ex ante. El ACR no solo se empleaba para procedimientos ya vigentes (en stock) sino también para los futuros procedimientos a implementarse, en ese sentido se aplica el ACR ex ante. Este análisis comenzó a producirse en el año 2019, dado que, el decreto legislativo N°

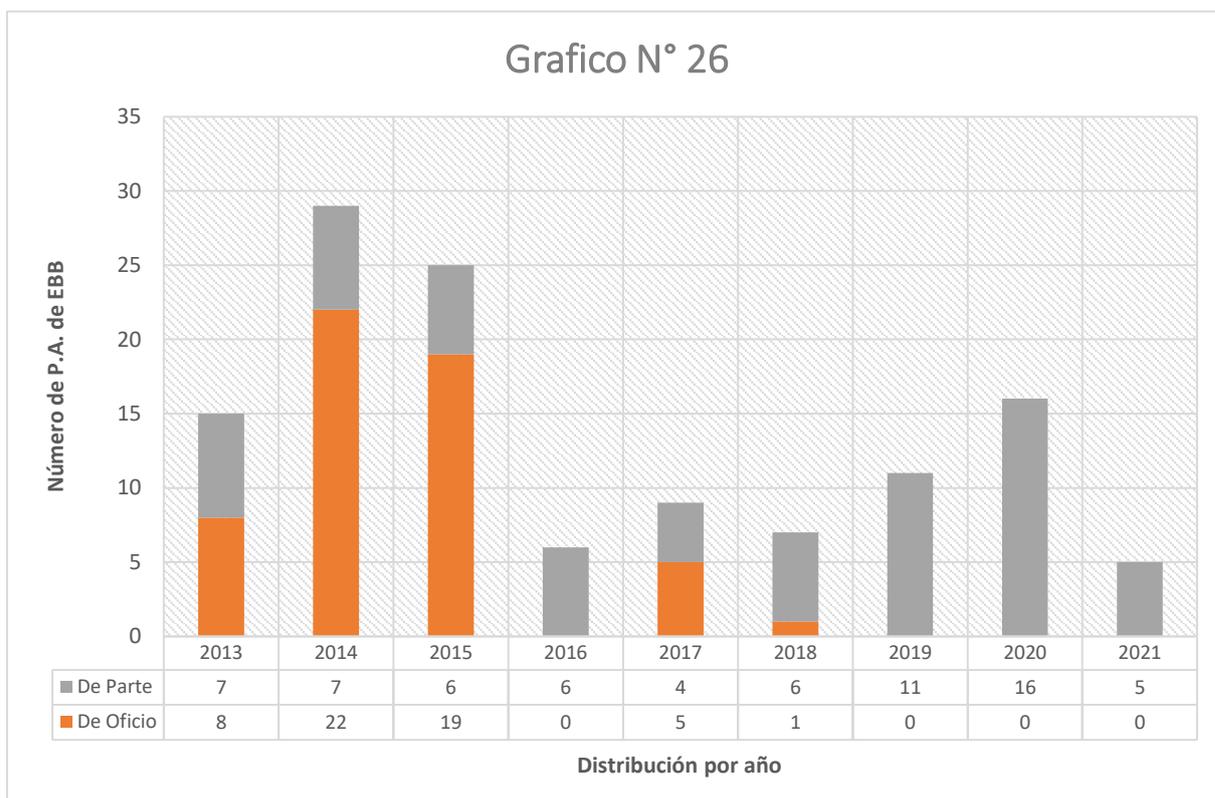
1448, fue aprobado en diciembre de 2018; y este establece al ACR como un proceso constante y no solo para los procedimientos en Stock. En función a ello, se analiza por año los procedimientos de ACR ex antes desde el año 2019 hasta el año 2021.

En el año 2019 se revisaron 1 121 procedimientos, se eliminaron 341 de esos procedimientos, se validaron 701 procedimientos de los mismos y los 79 no validados, siendo estos similares a los improcedentes en stock.

En el año 2020 se revisaron 489 procedimientos, se eliminaron 80 procedimientos, se validaron 387 y no fueron validados 22 procedimientos. Finalmente, en el año 2021 se revisaron 141 procedimientos, se eliminaron 19 procedimientos, se validaron 103 procedimientos y no se validaron 19. Se concluye que la tendencia es decreciente en el número de procedimientos administrativos que iniciarán las diferentes entidades del Poder Ejecutivo.

4.1.3.4 Indicador N° 11: Índices de procedimientos de eliminación de barreras burocráticas que tengan incidencia en el desarrollo económico en la Región Lambayeque durante el periodo de estudio.

[Indicador Cuantitativo]

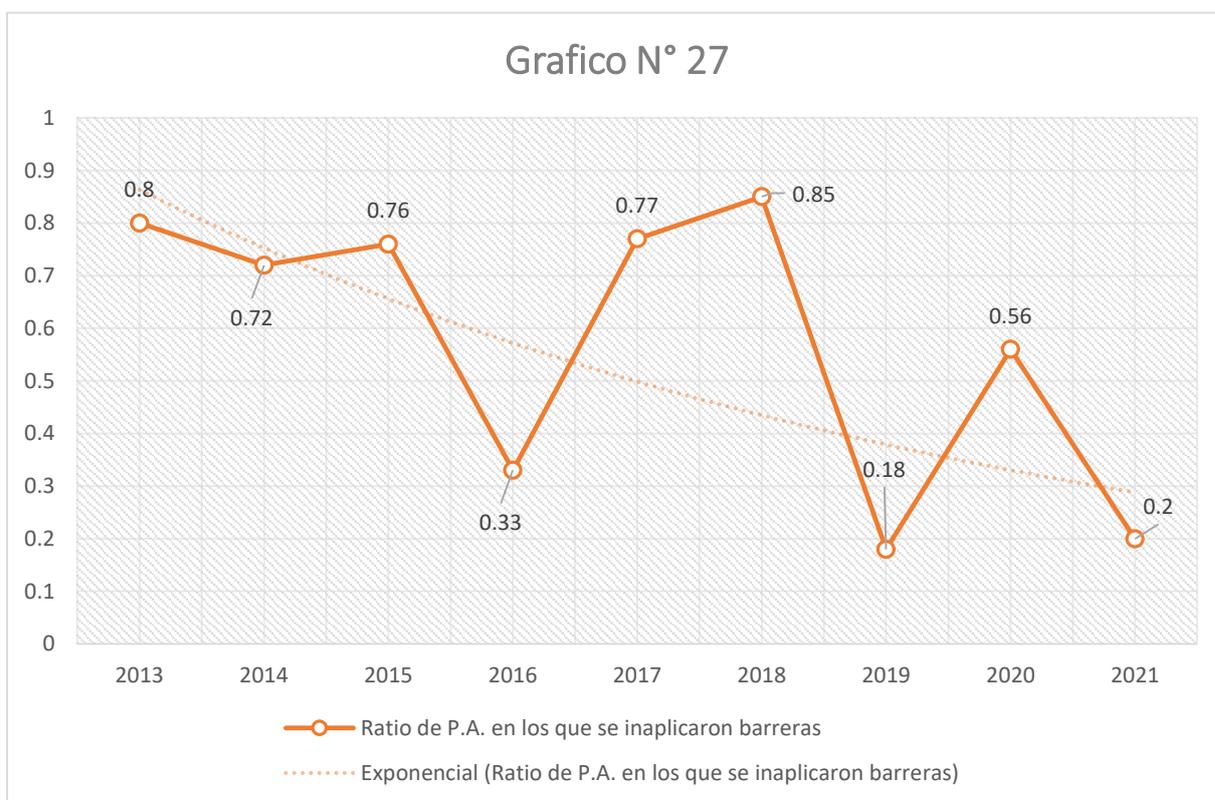


Fuente: Elaboración propia (2023)

El grafico N° 26 representa el número de procedimientos administrativos de eliminación de barreras burocráticas resueltos por la Oficina Regional del INDECOPI (ORI) en Lambayeque, divididas por cada año y clasificándolas en si estas iniciaron de parte (por un administrado) o si iniciaron de oficio (por iniciativa del mismo INDECOPI). Cabe mencionar que un significativo número de los procedimientos mencionados estuvieron relacionado con licencias municipales y falta de reconocimiento de los silencios administrativos.

En el año 2013 se resolvieron 7 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas de parte y 8 procedimientos de oficio. Siendo un total de 15

procedimientos resueltos este año. En el año 2014 se resolvieron 7 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas de parte y 22 de oficio. Siendo un total de 29 procedimientos resueltos este año. En el año 2015 se resolvieron 6 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas de parte y 19 de oficio. Siendo un total de 25 procedimientos resueltos. En el año 2016 se resolvieron 6 procedimientos de parte, siendo estos los únicos resueltos por la ORI Lambayeque este año. En el año 2017 se resolvieron 4 procedimientos de parte y 5 de oficio. En el 2018 se resolvieron 6 procedimientos de parte y 1 de oficio. En el 2019 se resolvieron solo 11 de parte. En el 2020 se resolvieron solo 16 de parte; y en el 2021 se resolvieron solo 5 procedimientos iniciados de parte.

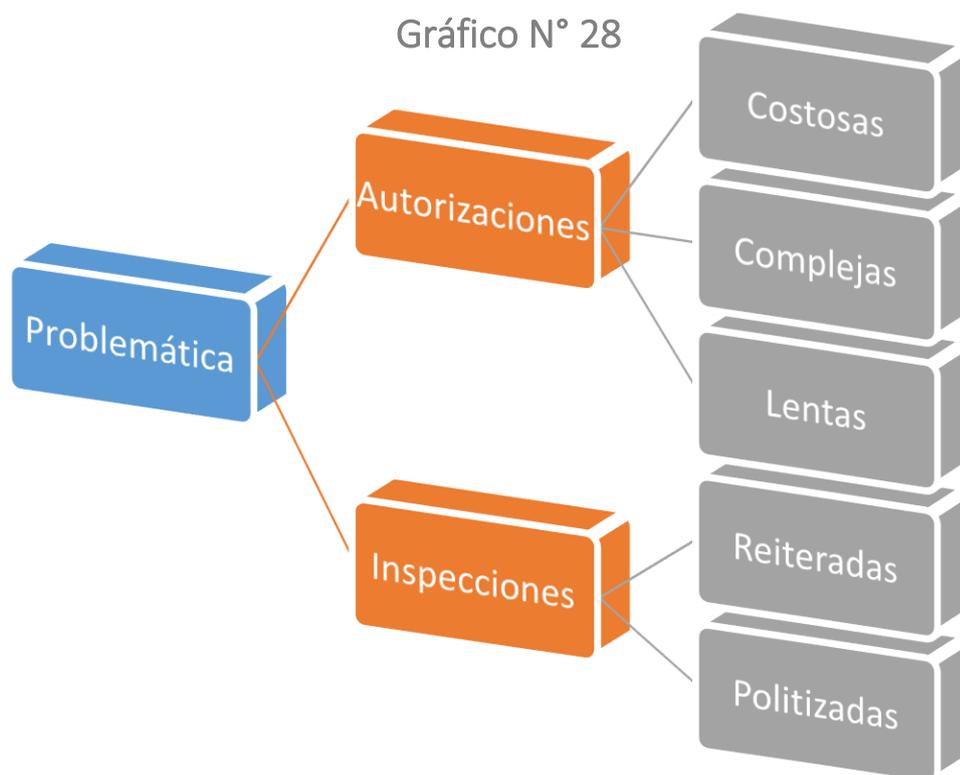


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 27 representa la ratio de procedimientos en los que la resolución fue de inaplicación de barreras. Siendo necesario aclarar que no es lo mismo que los casos de denuncia declarados fundados, esto porque en muchos de los casos resueltos se determinó sustracción de la materia, esto porque la barrera fue inaplicada de oficio por la municipalidad denunciada, por tanto, aunque no se contabilice como fundada, en la práctica, se terminó por inaplicar la barrera.

En el año 2013 la ratio fue de 0.8; en el año 2014 la ratio fue de 0.72; en el año 2015 la ratio fue de 0.76; en el año 2016 la ratio fue de 0.33; en el año 2017 la ratio fue de 0.77; en el año 2018 la ratio fue de 0.85; en el año 2019 la ratio fue 0.18; en el año 2020 la ratio fue de 0.56; y en el año 2021 la ratio fue de 0.2.

#### 4.1.3.5 Indicador N° 12: Percepción del sector privado respecto de las barreras burocráticas existentes para el sector manufacturero en



la Región Lambayeque durante el periodo estudiado. [Indicador cualitativo]

Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 28 representa la percepción de las empresas manufactureras de la Región Lambayeque, respecto de las barreras burocráticas.

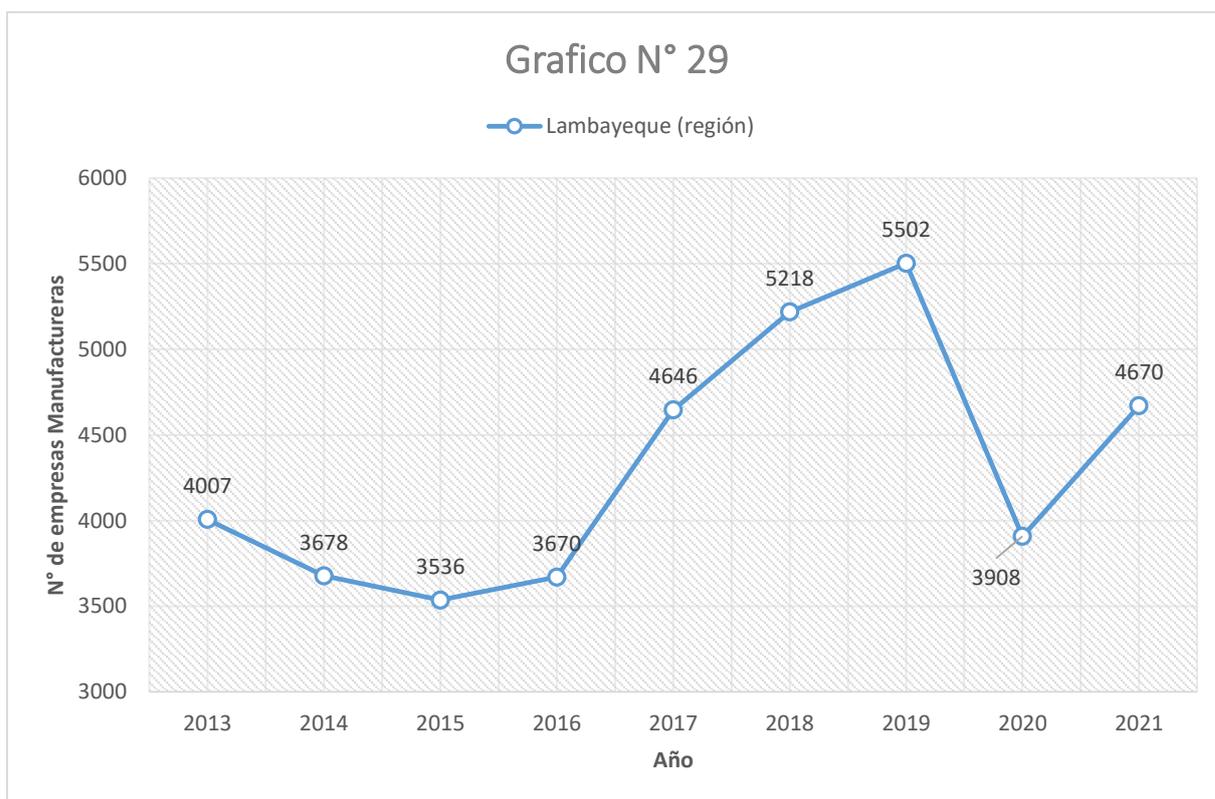
Al respecto entienden por autorizaciones como barreras de acceso al mercado, sobre ellas, indican principalmente que son costosas, por lo que sería normal evitarlas al iniciar una empresa, también les parecen complicadas por lo que deben recurrir a otros profesionales y finalmente indican que su evaluación y expedición es lenta para las dinámicas del mercado.

Si bien no identifican plenamente las barreras de mantenimiento en el mercado como la renovación de las mismas, si existe una categoría que resulta particularmente problemática que es la de las inspecciones. Al respecto indican que estas son muy molestas y reiterativas por el hecho de ser formales, dado que son facultad de la autoridad ellos no pueden saber cuántas inspecciones se les puede realizar legítimamente y en qué punto se convertiría en un acoso por parte de las autoridades. Adicionalmente, indican que cada cambio de gobierno estas inspecciones se intensifican y gradualmente retornan a un número estándar hasta un siguiente cambio de gobierno.

## 4.2 Resultados de la variable: Desarrollo económico

### 4.2.1 Resultados de la dimensión: Crecimiento del sector manufacturero

4.2.1.1 Indicador N° 13: Tasa de crecimiento y número de empresas manufactureras en la Región Lambayeque durante el periodo de estudio y tasa promedio. [Indicador cuantitativo]

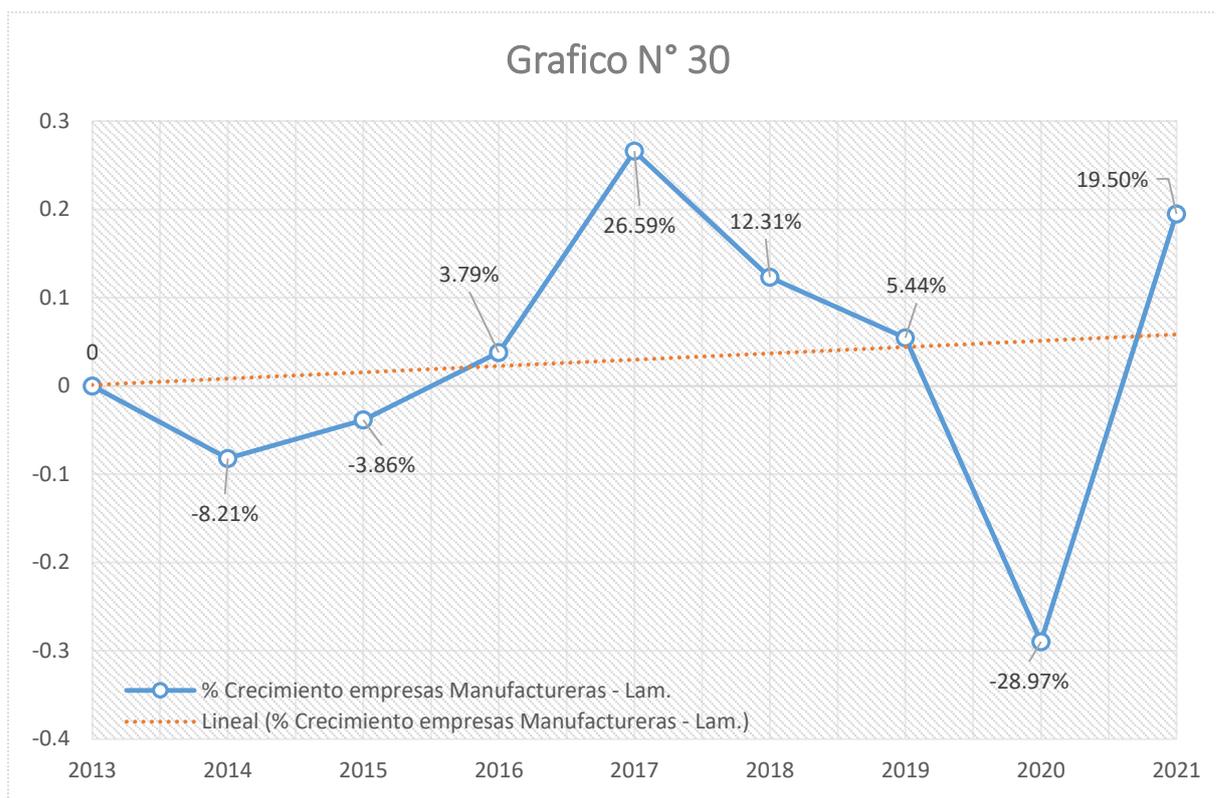


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 29 representa el número de empresas manufactureras (o unidades productivas manufactureras) formales en la Región Lambayeque durante el periodo de estudio, esto es, entre los años 2013 al año 2021.

Del año 2013 al año 2015 la cantidad de empresas manufactureras formales en la Región Lambayeque disminuyó de 4007 a 3536. Durante el periodo del año 2015 al 2019 el número de empresas manufactureras formales, en la Región Lambayeque aumentó de 3536 hasta 5502 empresas.

Para el año 2020 el número de empresas disminuyó de 5502 a 3908, esto se explica principalmente por los factores de pandemia. Finalmente, en el año 2021 el número de empresas volvió a aumentar de 3908 a 4670 empresas manufactureras formales.



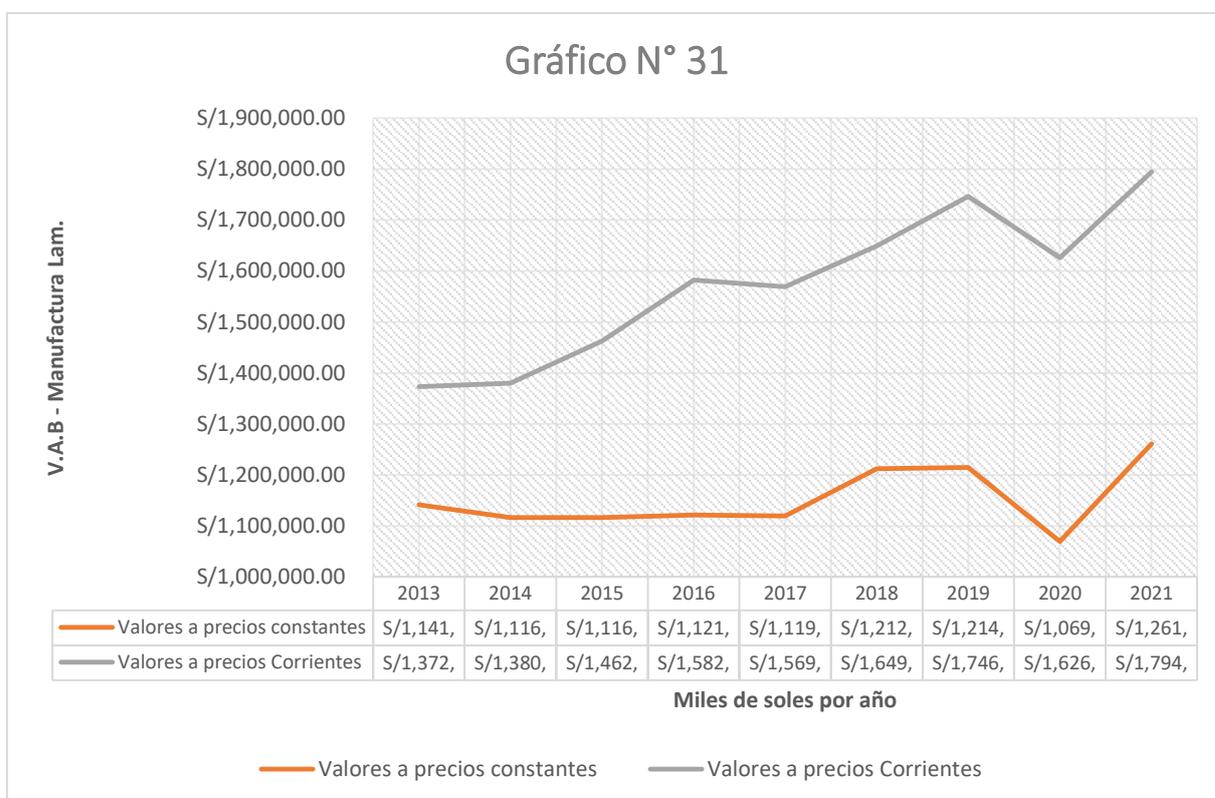
Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 30 representa el porcentaje de evolución de las empresas manufactureras por año. Dado que, la información obtenida ha sido solicitada para el periodo de 2013 al 2021, no es posible en la presente investigación determinar la evolución del año 2012 al 2013. Por lo tanto, se asigna el valor de cero en este año y el análisis evolutivo comenzaría a partir del año 2014.

En el año 2014 la tasa fue negativa y del -8.21%; en el año 2015 la tasa fue de -3.86%; en el año 2016 la tasa fue positiva y del 3.79%; en el año 2017 la tasa

fue de 26.59%; en el año 2018 la tasa de 12.31%; en el año 2019 la tasa 5.44%; en el año 2020 la tasa fue negativa y fue del -28.97%; finalmente, en el año 2021 la tasa ascendió a 19.5%.

#### 4.2.1.2 Indicador N° 14: Valor agregado bruto de la manufactura lambayecana durante el periodo de estudio. [Indicador cuantitativo]



Fuente: Elaboración propia (2023)

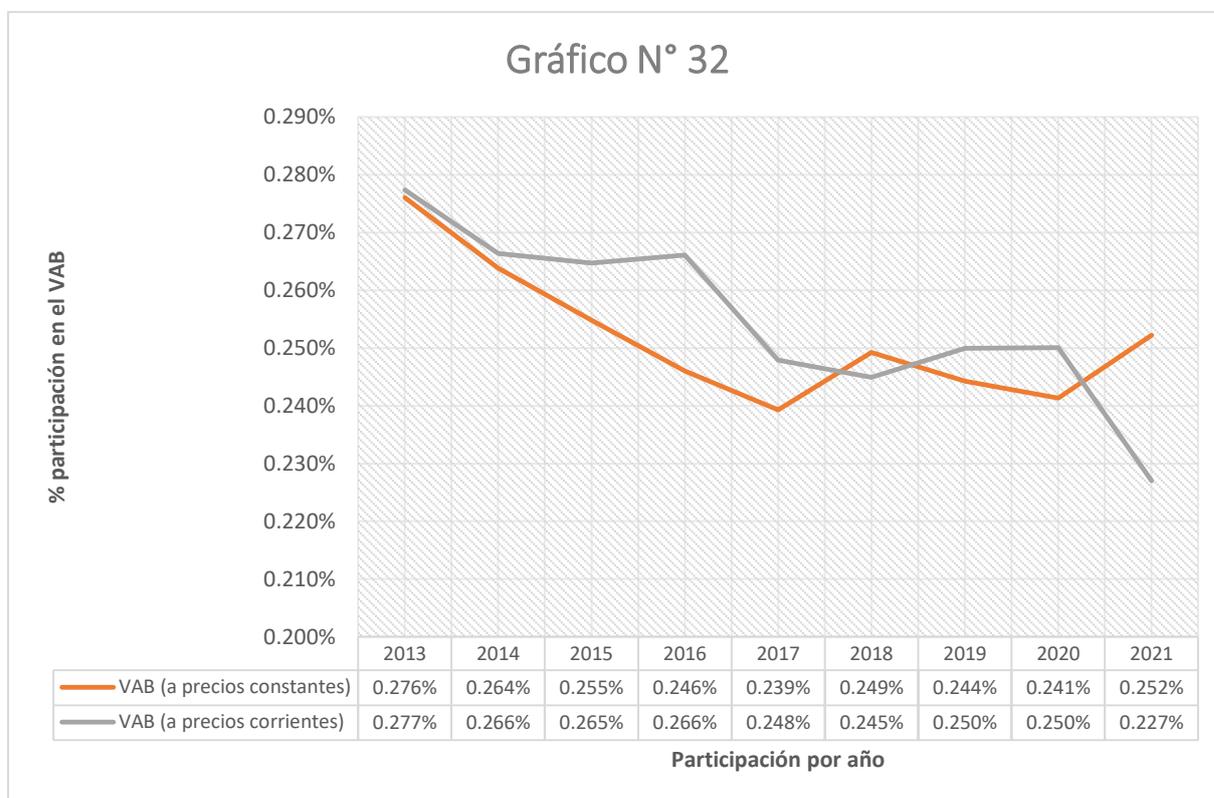
El gráfico N° 31 representa el valor agregado bruto de la manufactura en la Región Lambayeque durante los años 2013 hasta el 2021, a precios constantes y a precios corrientes.

A precios constantes, el valor agregado de la manufactura en Lambayeque descendió desde el año 2013 de 1 141 miles de soles a 1 116 miles de soles en el año 2015. En el año 2016, aumentó a 1 121 miles de soles. En el año 2017

descendió nuevamente hasta 1 119 miles de soles. En el año 2018 volvió a ascender hasta alcanzar los 1 212 miles de soles. En el año 2019 continuó aumentando hasta los 1 214 miles de soles y en el año 2020 sufrió un descenso hasta los 1 069 miles de soles. Finalmente, en el año 2021, la manufactura se recuperó y superó, a precios constantes, la marca más alta de valor agregado bruto en manufactura, alcanzando los 1 261 miles de soles.

Por otra parte, a precios corrientes, el valor agregado de la manufactura en Lambayeque aumentó de 1 372 miles de soles, en el año 2013, a 1 380 miles de soles en el año 2014. En el año 2015 continuó aumentando al monto de 1 462 miles de soles y siguió así hasta el año 2016 en que alcanzó los 1 582 miles de soles. En el año 2017 hubo un descenso en el valor agregado bruto, alcanzando los 1 569 miles de soles. En el año 2018 la manufactura volvió a aumentar hasta los 1 649 miles de soles y siguió así hasta el año 2019 alcanzado los 1 746 miles de soles. En el año 2020 el valor agregado bruto descendió hasta los 1 626 miles de soles. Finalmente, en el año 2021 la manufactura se recuperó y superó, a precios corrientes, la marca más alta de valor agregado bruto en manufactura, alcanzando los 1 794 miles de soles.

4.2.1.3 Indicador N° 15: Porcentaje de participación de la manufactura lambayecana en el VAB nacional, en la manufactura nacional y en el VAB regional durante el periodo de estudio. [Indicador cuantitativo]

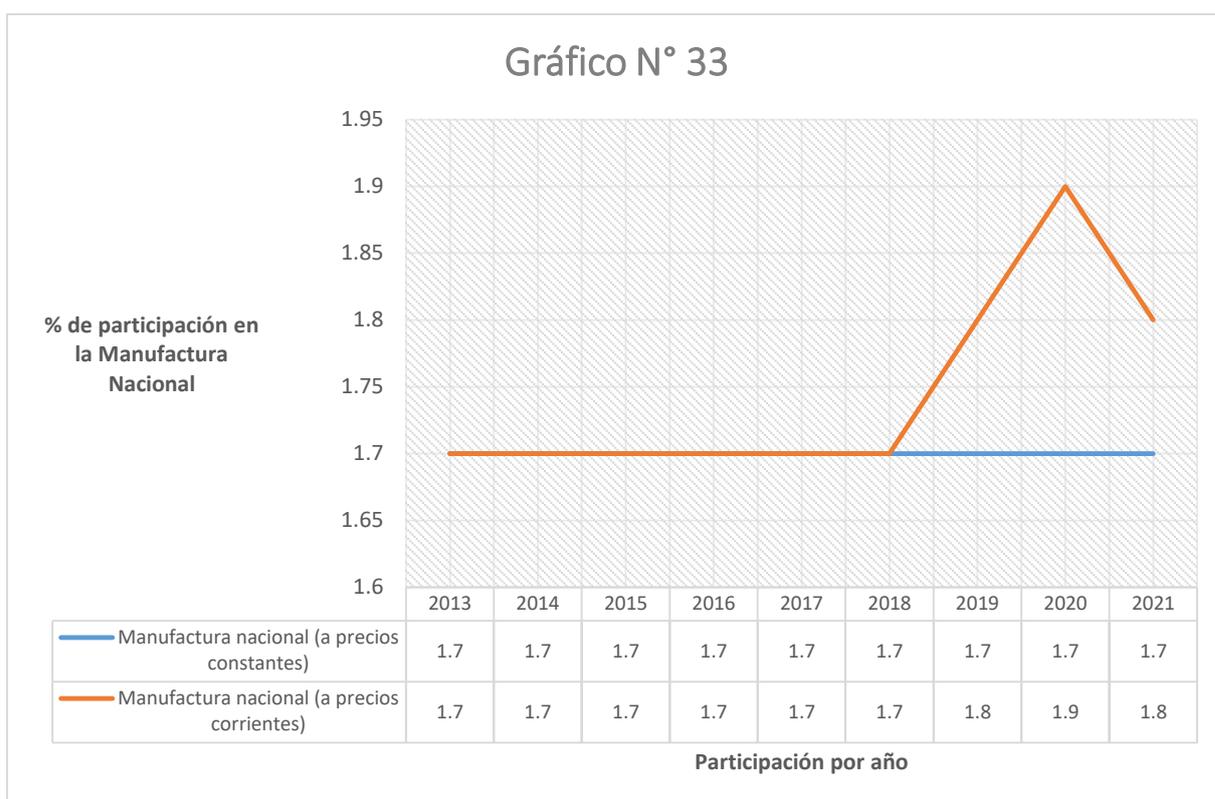


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 32 representa la participación del valor agregado bruto en el valor agregado bruto nacional. Habiendo realizado este cálculo tanto a precios constantes como a precios corrientes.

A precios constantes, la participación de la manufactura regional en el valor agregado bruto nacional ha descendido de 0.276% en el año 2013 hasta 0.239% en el año 2017. En el año 2018 esta participación creció hasta 0.249%. En el año 2019 y 2020 volvió a descender hasta alcanzar una participación del 0.241%. Finalmente, en el 2021 la participación aumentó hasta el 0.252%.

Por otra parte, a precios corrientes la participación de la manufactura regional en el valor agregado bruto nacional ha descendido de 0.277%, en el año 2013, hasta el 0.265% en el año 2015. En el año 2016 volvió a subir hasta el 0.266% y luego volvió a descender hasta el 0.245% en el año 2018. En el año 2019 y 2020 volvió a aumentar hasta el 0.25% y en el año 2021 la participación descendió hasta el 0.227%.

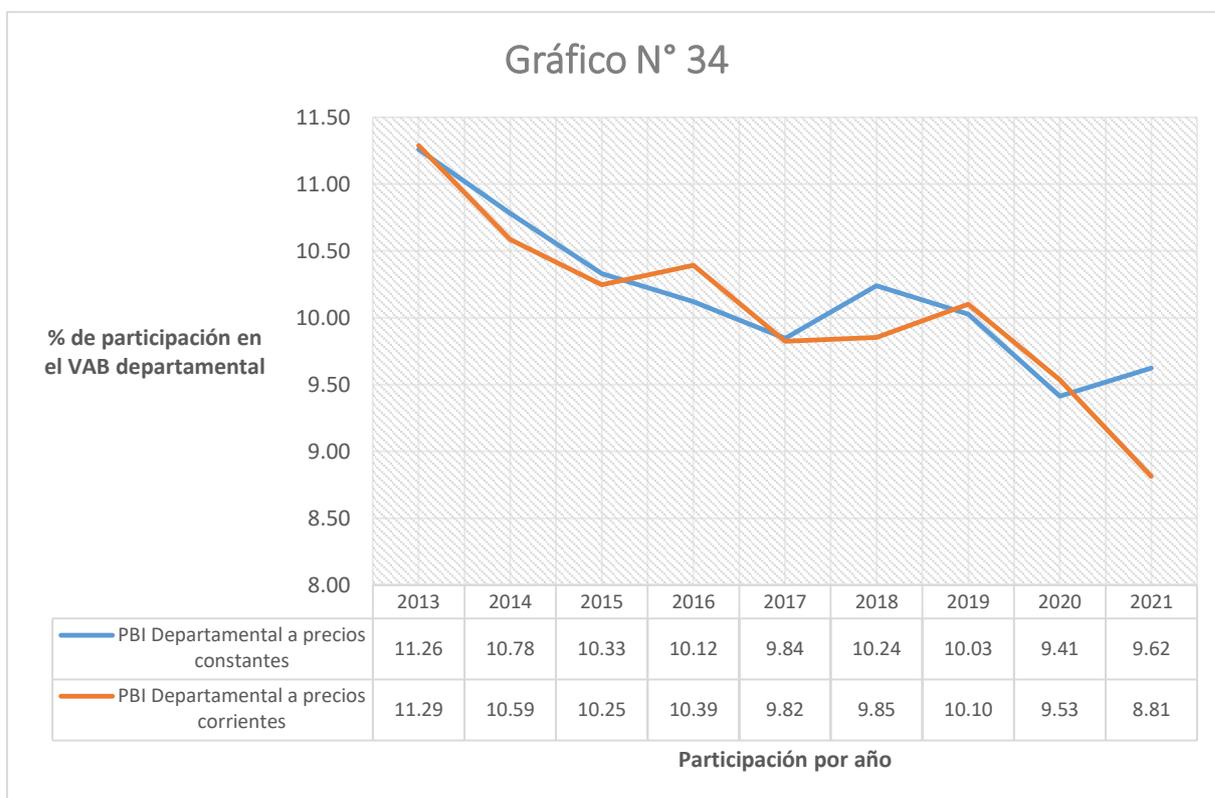


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 33 representa la participación de la manufactura regional de Lambayeque en la manufactura a nivel nacional durante el periodo de estudio, tanto a precios constantes como a precios corrientes.

A precios constantes, la manufactura lambayecana ha mantenido el mismo nivel de participación en la manufactura nacional desde el año 2013 hasta el año 2021, siendo esta del 1.7%. Mientras que, a precios corrientes, la participación manufacturera regional en la manufactura nacional fue constante desde el año 2013

hasta el año 2018 fue de 1.7%. En el año 2019 subió al 1.8% y en el 2020 alcanzó el 1.9% de participación. Finalmente, en el año 2021, disminuyó la participación hasta alcanzar el 1.8%.



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 34 representa la participación de la manufactura de la Región Lambayeque en el Valor Agregado Bruto (VAB) departamental durante el periodo de estudio (del 2013 al 2021). Esta participación se encuentra diferenciado a precios constantes y a precios corrientes.

A precios constantes, la participación de la manufactura en la Región Lambayeque ha ido en disminución desde el año 2013 hasta el año 2017; siendo la disminución del 11.26% hasta el 9.84%. En el año 2018 aumentó hasta el 10.24% y luego volvió a disminuir hasta el año 2020 alcanzando el mínimo de 9.41%; en el año 2021 la participación volvió a subir, alcanzando un 9.62%

A precios corrientes, la participación de la manufactura de la Región Lambayeque en el VAB departamental disminuyó del 11.29%, en el año 2013, hasta el 10.25% en el año 2015. En el año 2016 la participación subió hasta el 10.39%, mientras que en el 2017 la participación disminuyó hasta 9.82%. En 2018 la participación volvió a subir hasta el 9.85% y en el 2019 alcanzó una participación del 10.10%. No obstante, en los años siguientes la participación continuó disminuyendo, en 2020 se tuvo un porcentaje del 9.53%; mientras que 2021 la manufactura regional obtuvo la menor participación en la región alcanzando un 8.81%.

4.2.1.4 Indicador N° 16: Factores relevantes para la evolución de la manufactura en la Región Lambayeque durante el periodo de estudio.

[Indicador cualitativo]

Gráfico N° 35



Fuente: Elaboración propia (2023)

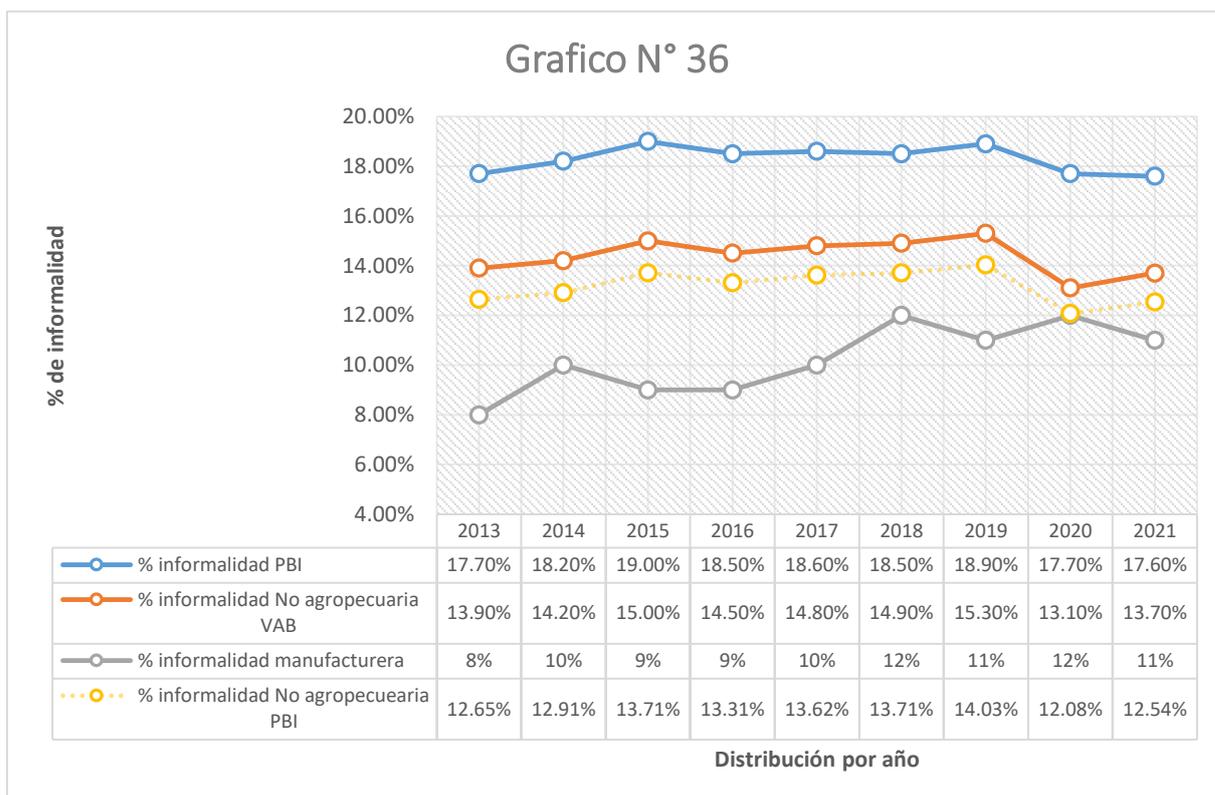
El gráfico N° 35 representa los factores relevantes que han permitido evolución de la manufactura lambayecana.

Dado que la consulta se realiza a empresarios del sector, se podrá identificar aquellos factores que son percibidos por ellos y aquellos que son mencionados, pero no son percibidos como factores relevantes (aunque sí lo sean).

En ese sentido, la dedicación individual que cada uno pone en su empresa es percibida como el principal y único factor; no obstante, mencionan una clientela fiel lo cual es un mercado constante que no es percibida. También mencionan el crecimiento natural de sus negocios, esto es resultado del crecimiento económico que tiene país que indirectamente impulsa al crecimiento de este sector. Finalmente, el contar con determinado capital, liquidez, financiamiento suficiente, son otros factores que son mencionados pero no identificados por los empresarios como relevantes, pero esto es producto de la estabilidad monetaria y las política monetaria instaurada por el BCRP, es decir, no gozarían de estabilidad en sus negocios sino se contara tampoco con cierta estabilidad monetaria, hecho que es mencionado por los empresarios, pero no es reconocido como un factor para la evolución o crecimiento de sus respectivas empresas.

## 4.2.2 Resultados de la dimensión: Informalidad e intervención estatal

### 4.2.2.1 Indicador N° 17: Porcentaje estimado de la producción informal manufacturera durante el periodo de estudio. [Indicador cuantitativo]



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 36 representa el porcentaje de informalidad inmerso en el PBI y en el VAB nacional de acuerdo a la cuenta satélite del INEI para la medición de la economía informal. Si bien la información no es estrictamente regional, se estima que es proporcional a la región dado que no existe un estudio regional y la estimación nacional utiliza datos regionales también.

Esta cuenta satélite, mide no solo el PBI informal, sino que lo divide en informalidad agropecuaria (y no agropecuaria) esto porque la mayor parte de la informalidad se haya en el sector agropecuario. Finalmente, esta misma cuenta satélite permite determinar (por actividades económicas) el nivel de informalidad al

interior de cada uno, siendo particularmente importante para esta investigación, el de la informalidad.

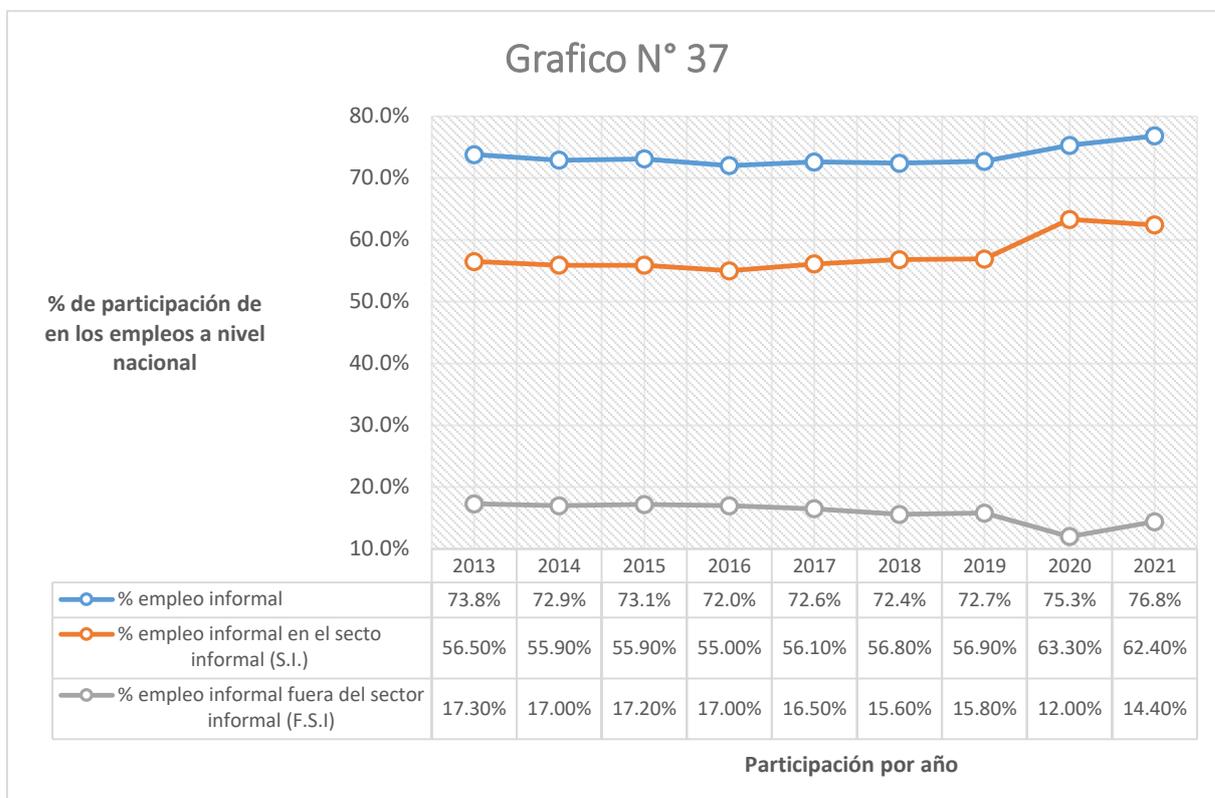
La informalidad que existe en el PBI a lo largo del periodo de estudios (desde el 2013 al 2015) ha variado porcentualmente desde 17.6%, en el año 2021, hasta alcanzar un 19%, en el año 2015, siendo relativamente constante el porcentaje de informalidad entre estos valores.

La participación que existió en el VAB por parte del sector informal no agropecuario ha variado porcentualmente desde 13.10%, alcanzado en el año 2020, hasta un 15.30% alcanzado en el año 2019, siendo relativamente constante el porcentaje de informalidad en el sector no agropecuario.

El porcentaje de informalidad que ha existido al interior del sector manufacturero ha variado en el periodo de estudios desde 8%, alcanzada en el año 2013, hasta un 12%, alcanzado en el año 2018 y 2020.

4.2.2.2 Indicador N° 18: Porcentaje estimado de empleos formales e informales que genera la manufactura durante el periodo de estudio.

[Indicador cuantitativo]

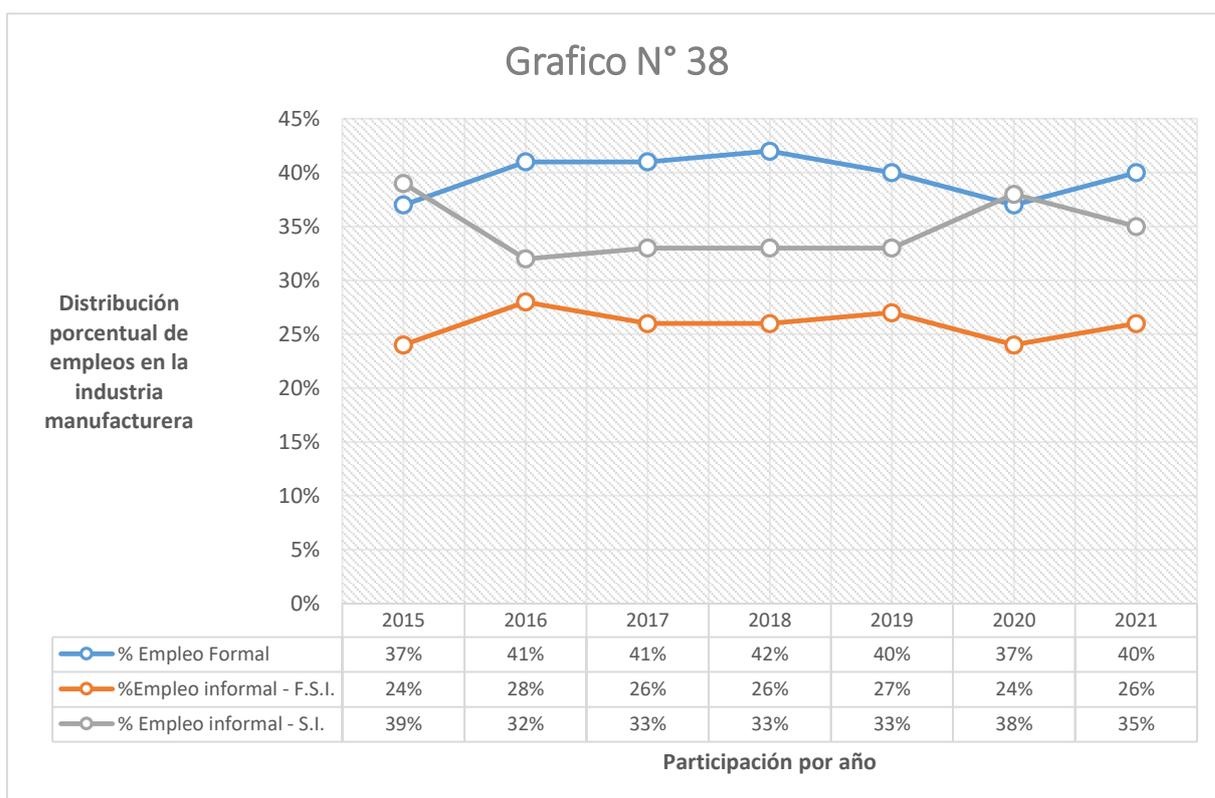


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 37 representa el porcentaje de empleos informales a nivel nacional durante el periodo de estudios. Esta información es extraída también de la cuenta satélite del INEI para medir el nivel de la economía informal, la cual también mide el nivel de trabajo informal. Algo importante a tener en cuenta es que de acuerdo a esta cuenta satélite es que la informalidad no solo existe en el sector informal de la economía; esto implica que incluso dentro del mismo sector formal se genera empleo informal.

El empleo informal ha tenido una variación durante el periodo de estudios (del año 2013 hasta el 2021) desde 72% de empleo nacional, alcanzado en el año 2016, hasta un 76.8% del empleo nacional, alcanzado en el año 2021. En ese

mismo periodo el empleo informal en el sector informal representó desde el 55% del empleo nacional, alcanzado en el año 2016, hasta alcanzar un 63.3% del empleo nacional en el 2020. De igual forma, el empleo informal en el sector formal representó desde el 12%, en el año 2020, hasta el 17.3% del empleo nacional, en el año 2013.



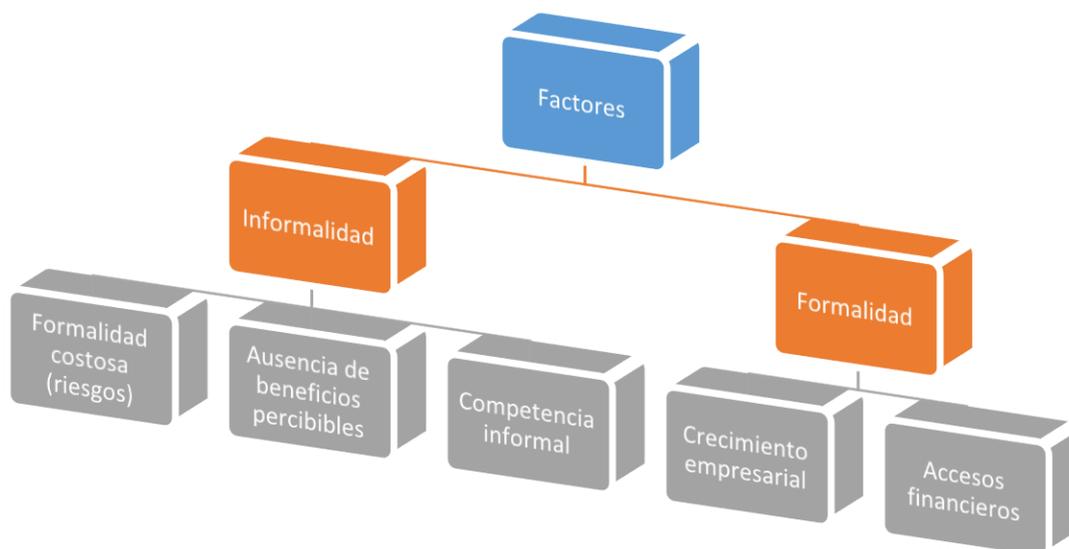
Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 38 presenta el porcentaje de empleos formales e informales que existen en la industria manufacturera que, por impedimentos en el acceso a la información, se realizará desde el año 2015 hasta el año 2021. Al igual que con el empleo en general, específicamente para el sector manufacturero, también se proyecta cuanto empleo informal existe al interior del sector informal y del sector formal.

El empleo formal en el sector manufacturero ha sido superior a la media respecto al empleo nacional, pues su variación porcentual va desde 37%, en 2015 y 2020; hasta el 42% en el 2017. El empleo informal fuera del sector informal, ha representado desde el 24% del empleo brindado por la manufactura nacional, en el año 2015 y 2020; hasta el 28% en el año 2016. Finalmente, el empleo informal en el sector informal manufacturero, del total del empleo dado por la manufactura, representa desde el 32% (en el año 2016) hasta un 39% en el año 2015.

4.2.2.4 Indicador N° 19: Factores que influyen en la formalidad o informalidad de las empresas manufactureras en la Región Lambayeque durante el periodo de estudio. [Indicador cualitativo]

Gráfico N° 39



Fuente: Elaboración propia (2023)

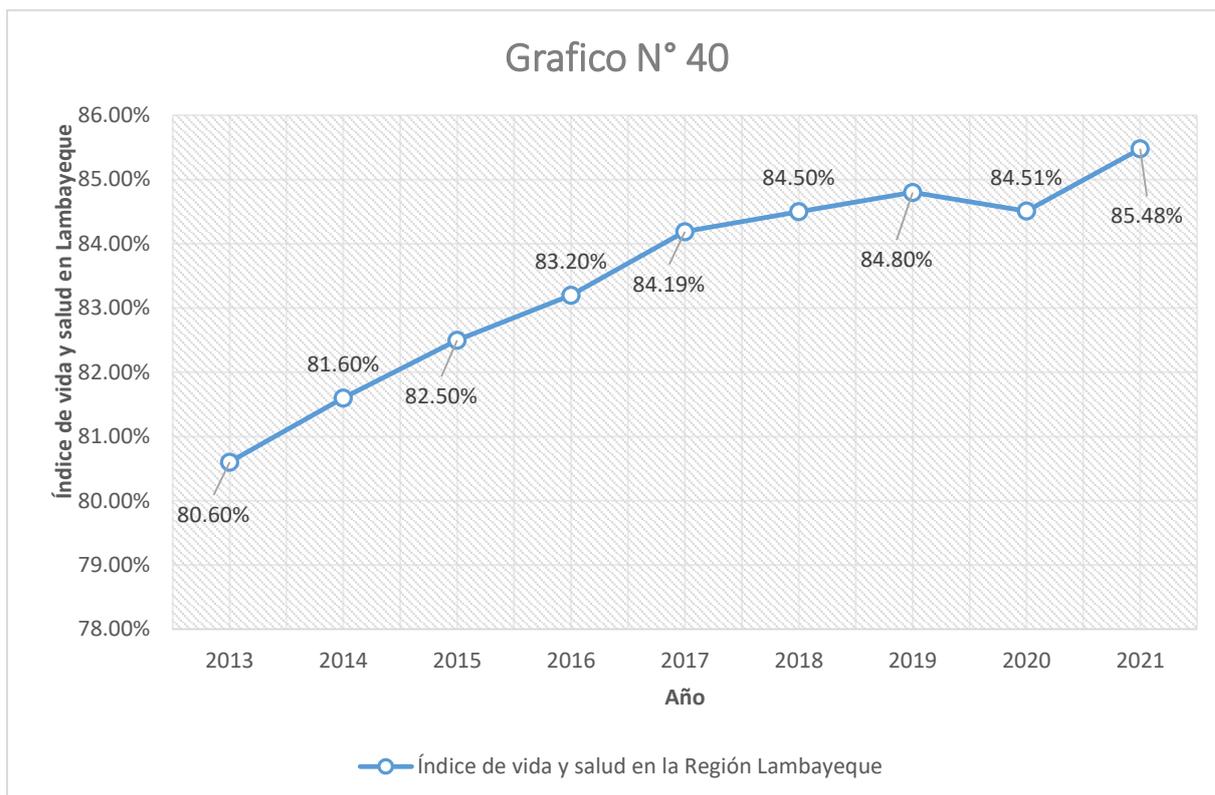
El gráfico N° 39 representa los principales factores que inducen a los empresarios manufactureros de la Región Lambayeque a introducirse tanto en el mundo formal como informal.

Se identifica como categorías recurrentes de factores que los arrastran a la informalidad la costosa regulación, señalando que incluso en épocas de crisis empresarial se preferirá dejar de ser formal pues este es un costo sin beneficios (a su percepción) por tanto, siempre se considerará costoso ser formal o como un gasto innecesario para el negocio. Adicionalmente, la competencia informal también es considerado un factor que conlleva a la informalidad, pues al no tener los costos propios de la formalidad, pueden vender más barato y esto les quita un segmento del mercado, por lo que un empresario puede irse a la informalidad para competir en igualdad de condiciones con los otros informales.

Por otra parte, también se consultó sobre los motivos que impulsaron a que estas empresas fueran formales. Sobre esa pregunta, se identifica un patrón constante que es la visión de crecimiento, si bien la informalidad vende más barato al ahorrar costos, las grandes facturaciones o los pedidos mayoristas de ciertos clientes exigen una mayor formalidad, por lo tanto, una perspectiva de crecimiento empresarial es lo que empuja al empresario a formalizarse. Además, impulsa a la formalidad la búsqueda de financiamiento, pues siendo informal las fuentes de financiamiento son muy restringidas.

#### 4.2.3 Resultados de la dimensión: Índice de desarrollo humano y otros índices de carácter social en la región Lambayeque

4.2.3.1 Indicador N° 20: Niveles de esperanza de vida al nacer en la Región Lambayeque durante el periodo de estudios. [Indicador cuantitativo]

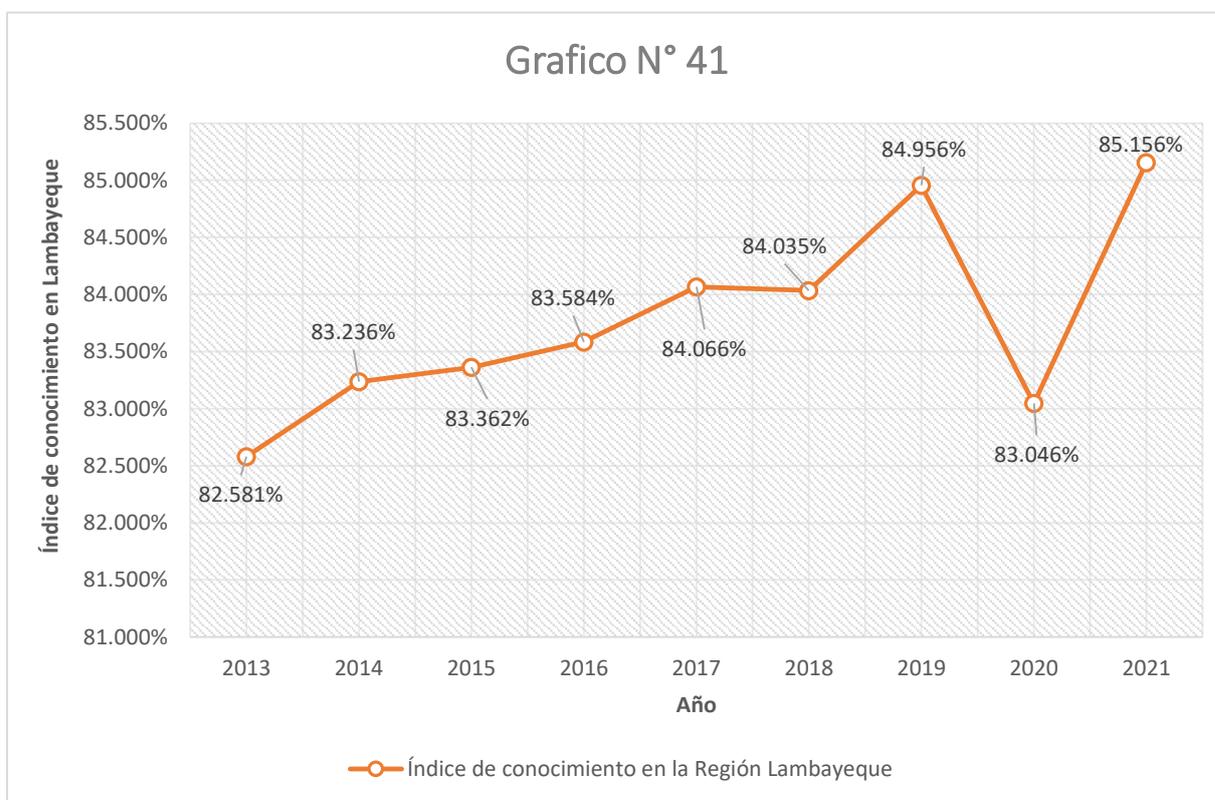


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 40 representa el índice de vida y salud en la Región Lambayeque, este índice estima la cercanía de los datos de la región con los más altos estándares en temas de esperanza de vida y salud.

Durante el periodo de estudio (2013-2021), el índice de esperanza de vida y salud en la Región Lambayeque aumento desde 80.6% hasta alcanzar el 85.48% en el año 2021.

4.2.3.2 Indicador N° 21: Niveles educativos en la Región Lambayeque durante el periodo de estudios. [Indicador Cuantitativo]

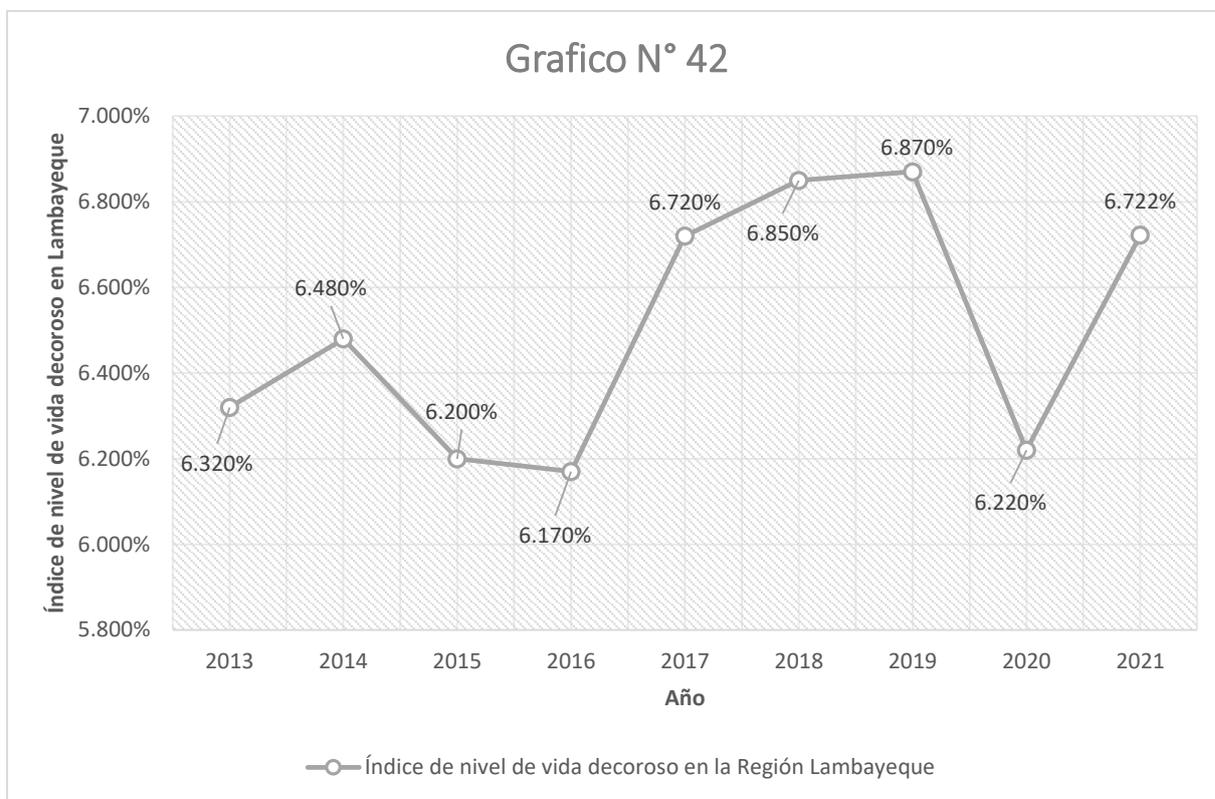


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 41 representa el índice de conocimiento en la Región Lambayeque, este índice estima los datos de la región con los más altos estándares en temas de educación.

Durante el periodo de estudio (2013-2021), el índice de conocimiento creció desde el 82.581% hasta alcanzar un 84.956% en el año 2019, en el año 2020 este índice se redujo hasta el 83.046% y en el año 2021 volvió a aumentar hasta alcanzar el 85.156%.

4.2.3.3 Indicador N° 22: Nivel de vida decoroso en la Región Lambayeque durante el periodo de estudios. [Indicador cuantitativo]

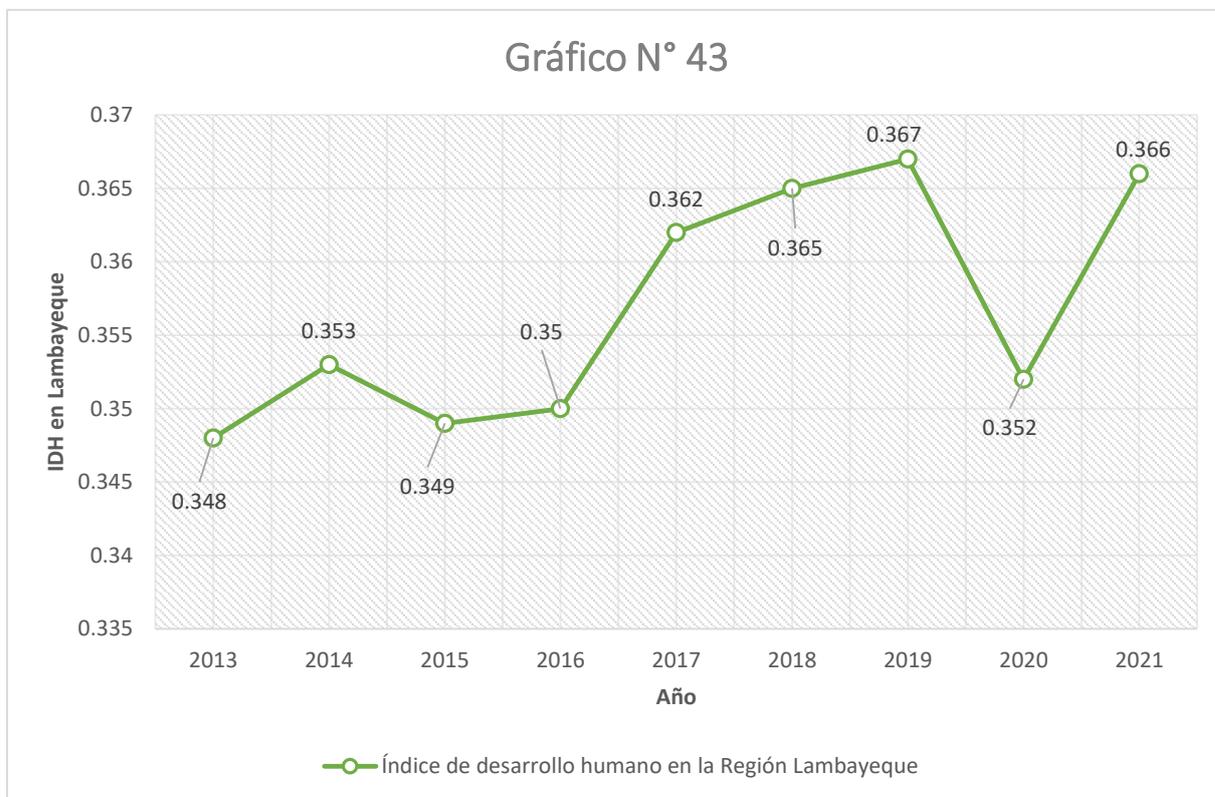


Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 42 representa el índice de conocimiento en la Región Lambayeque, este índice estima los datos de la región con los más altos estándares en temas de PBI per cápita lo que permite estimar un nivel de vida decoroso.

Durante el periodo de estudio (2013-2021), el índice de nivel de vida decoroso creció desde el 2013 hasta el 2014 desde un 6.32% hasta alcanzar un 6.48%. Luego decreció hasta alcanzar un 6.17% en el año 2016. Posteriormente comenzó a aumentar hasta alcanzar un 6.87% en el año 2019. En el año 2020 este índice se redujo hasta el 6.22% y en el año 2021 volvió a aumentar hasta alcanzar el 6.722%.

4.2.3.4 Indicador N° 23: Índice de desarrollo humano en la Región Lambayeque durante el periodo de estudio. [Indicador cuantitativo]



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 43 representa el Índice de Desarrollo Humano (IDH) en la Región Lambayeque, este índice promedia los índices elaborados anteriormente y genera un único indicador de desarrollo.

Durante el periodo de estudio (2013-2021), el índice de desarrollo humano creció desde 0.348 (en 2013) hasta 0.353 (en 2014). Al año siguiente volvió a disminuir hasta llegar a 0.349 (en 2015). Desde ahí comenzó a crecer hasta alcanzar el 0.367 en el año 2019. En el año 2020 este índice se redujo hasta llegar al 0.352; y finalmente en el año 2021 se alcanzó un 0.366 de índice de desarrollo humano.

4.2.3.5 Indicador N° 24: Nivel de importancia de la manufactura para la Región Lambayeque. [Indicador cualitativo]

Gráfico N° 44



Fuente: Elaboración propia (2023)

El gráfico N° 39 representa la importancia de la manufactura para la Región Lambayeque y las principales causas de esta categoría.

El sector público y privado difieren en el nivel de relevancia, El sector privado reconoce una alta importancia de la manufactura en tanto es importante para ellos el mantener su empresa a flote y es importante para sus clientes que exista dicha oferta. Sin embargo, incluso ellos reconocen que en términos generales la industria en la región no es tan desarrollada y es preponderante el comercio.

Para la región desde una perspectiva pública la manufactura no es tan importante como los son el comercio y los servicios, actividades que tienen un gran porcentaje en el PBI departamental. Sin embargo, señalan que existe un alto

potencial en la región para el crecimiento de la manufactura, principalmente la agroindustrial. En ese sentido, no puede ser abandonada del todo este sector económico.

En función de toda esta información hay cierta coincidencia en que la relevancia de la manufactura para la región no es ni alta, ni baja, por tanto, identificamos que todos los sujetos entrevistados coinciden que tiene una importancia intermedia para la región.

## CAPÍTULO V: DISCUSIÓN

### 5.1 Discusión por Dimensiones (entre indicadores de una misma dimensión)

#### 5.1.1 Dimensión: Planeamiento estratégico

Tanto las políticas como planes estratégicos enfocadas al desarrollo económico, destinados a la promoción de manufactura y combate de la informalidad, han crecido en número desde el año 2013 hasta el año 2017-2018. En el caso de las políticas públicas sean estas nacionales o internacionales a partir del año 2017 se mantuvieron estables (de cierta forma). En el caso de los planes estratégicos, que son la aplicación técnica de las políticas públicas, también contienen un desarrollo moderado de estas políticas en niveles generales, no obstante, conforme más específicos se tornan los planes estratégicos, más se diluye esta intención de desarrollo económico impulsando la industria y reduciendo la informalidad.

Por ejemplo, mientras que en los años desde 2013 hasta el 2016 existían diversas acciones estratégicas para desarrollo económico en las dimensiones de esta investigación (manufactura e informalidad) en el PEDN, en el PESEM de producción solo existía la mitad de acciones estratégicas, salvo por el año 2016, no solía coincidir integralmente una con otra; situación similar ocurrió PDRC-Lambayeque, que a pesar de tener más acciones estratégicas, no coincidían en todo con el PESEM, por tanto, si bien tenía tantas acciones estratégicas como el PEDN, no se articulaban con el sector. Y finalmente cuando aterrizamos esto en el nivel local las PDLC de Chiclayo, Ferreñafe y Lambayeque (las tres provincias de la Región). Se evidencia que en el caso de las dos primeras no existe ninguna acción coincidente con el PEDN, solo la provincia de Lambayeque tiene cierta

articulación con los planes estratégicos de jerarquía superior, no obstante, cuantitativamente estos son bajos.

Si bien las políticas públicas se han mantenido constantes en su orientación a impulsar el desarrollo económico, la manufactura y el combate contra la informalidad, los planes estratégicos cada vez disminuyen su orientación hacia este sector. Adicionalmente, la articulación interna que tienen jerárquicamente también ha ido disminuyendo, pasando de un 48.4% de articulación entre los diversos planes estratégicos, a un 35.5% de articulación en los diferentes componentes relacionados con el enfoque de la presente investigación.

Las metas planteadas para los planes estratégicos no se están alcanzando, esto significa que no están siendo exitosa la planificación estratégica, esto porque la coyuntura sufre cambios muy drásticos y la materialización del plan estratégico depende finalmente del presupuesto, el cual no necesariamente se articula correctamente con el planeamiento. La falta de relevancia práctica del planeamiento para la puesta en marcha de la administración genera que esta sea un ideal por el que realmente no se trabaja.

Esto explica porque otras investigaciones terminan recomendando implementación de diversas estrategias a las autoridades sea en temas de capacitación para la formalización o para el impulso de sectores económicos (Rioja, 2021, p. 26) evidenciando que a pesar de existir en los diversos planes estratégicos estos no se implementan o no tienen éxito. Pero este mismo autor, recalca la importancia que coincide con la importancia teórica establecida no solo en la doctrina administrativa sino también en las entrevistas realizadas a los funcionarios públicos.

### 5.1.2 Dimensión: Presupuesto por resultados

El número de pliegos presupuestales que desarrollan el programa presupuestal (o función) industria, se han mantenido más o menos constantes durante el periodo de estudios (de 4 a 5 desde el 2013 hasta el 2021). La cantidad de productos/proyectos sí han sufrido variaciones drásticas en determinados periodos según el pliego presupuestal.

El Ministerio de la producción ha tenido entre 7 y 9 productos/proyectos relacionados con la industria, Sin embargo, en 2020 y 2021, debido a la pandemia global del Covid-19 estos aumentaron hasta 56 y 54; sin embargo, no estaban directamente enfocado a la promoción de la manufactura (o combate de la informalidad) sino a mitigar los efectos negativos del Covid-19 en la industria. De manera similar el Instituto Tecnológico de la Producción a partir del año 2015 tuvo un número importante de productos/proyectos relacionados a la promoción de la industria. El Gobierno Regional de Lambayeque solo tuvo un periodo entre 2015 y 2017 en el que sí desarrolló diversos productos/proyectos (entre 22 y 24), después de eso se redujo drásticamente el número de productos/proyectos. Finalmente, la Municipalidad provincial de Lambayeque se mantuvo solo en un producto/proyecto.

La relación entre el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y el Presupuesto Institucional Modificado (PIM) es principalmente homogénea en lo relacionado a la industria. Existe una ligera tendencia al alza, no obstante, esto varía dependiendo del pliego presupuestal. Por ejemplo, en el caso del Ministerio de la producción tanto el PIA como el PIM tienen una tendencia a la baja, esto significa que cada vez es será la intervención de este pliego en la función de industria. Por otra parte, El Instituto tecnológico de la Producción ha alcanzado un fuerte crecimiento tanto del PIA como del PIM que coincide con el alza en el Número

de productos/proyectos que se elevó a partir del año 2015, esto compensaría la reducción de presupuesto en el Ministerio para la función de industria. Por otra parte, a nivel regional el Gobierno Regional de Lambayeque es más bien constante salvo por su incremento en el periodo 2015-2017, que coincide con su incremento en el número de productos y proyecto. Finalmente, a nivel provincial, solo la provincia de Lambayeque, que cuenta con un programa presupuestal de industria, tiene un PIA y PIM con tendencia al alza, no obstante, no hay variación en su número de productos/proyectos, lo que implica que este pliego está reforzando el alcance del producto/proyecto. Finalmente, el INACAL, que es el último pliego en desarrollar la función industria (a partir del 2019) tiene una clara tendencia a la baja.

En el sector de industria siempre se ha ejecutado más del 65% del presupuesto asignado, llegando incluso a valor del 91% de ejecución. A nivel de pliegos el Ministerio de la Producción normalmente ejecuta más del 90% de su presupuesto, mientras que el ITP hasta el año 2016 tuvo dificultades ejecutando su presupuesto llegando a mínimos del 48.6% de ejecución presupuestal, pero a partir del 2017 siempre ha ejecutado más del 80% de su presupuesto, lo que permite inferir que a la vez que incrementó el número de productos/proyectos e incrementó el monto presupuestal asignado se reflejó negativamente en el porcentaje de ejecución presupuestal. De manera similar, el Gobierno Regional de Lambayeque normalmente ejecutó más del 90% de su presupuesto, sin embargo, en el periodo 2015-2017 en el que incrementó el número de productos/proyectos y los montos presupuestos asignados, se redujo el porcentaje de ejecución. La municipalidad provincial de Lambayeque es intermitente pues hay años en el que ejecutó el 100% de su presupuesto como años en los que alcanzó el 0% de ejecución presupuestal. Sin embargo, en los últimos tres años (2019-2021) donde se observa un incremento

en el monto presupuestal asignado, también se evidencia esta misma escala creciente de porcentaje de ejecución presupuestal. Finalmente, el INACAL a pesar de tener una asignación presupuestal decreciente, también cuenta con una tasa de ejecución presupuestal creciente variando desde un 74.3% en 2019 hasta un 92.7% en el 2021. Confirmándose un periodo de adaptación por parte de las entidades administrativas para ejecutar la integralidad de su presupuesto respecto al programa presupuestal de industria.

Respecto a las metas establecidas en el presupuesto, las variaciones en el número de estas coinciden con las variaciones en el número de productos/proyectos establecidos para cada pliego. No obstante, la ratio de cumplimiento de metas no se corresponde con la ratio de ejecución presupuestal, en ese sentido el Ministerio de la Producción varía mucho entre año y año el cumplimiento de metas variando desde un 52.94% en un año hasta un 90% en otro año, si bien a veces se acerca la meta y otras veces sobrepasa la meta, esto no implica un cumplimiento real de la meta. El ITP nunca ha llegado a cumplir más del 80% de sus metas y desde el aumento presupuestal y el incremento de N° de productos proyectos, ha llegado incluso a solo cumplir un 11.03% de sus metas en el año 2016, siendo una constante no alcanzar ni el 50% de sus metas en algunos años. El Gobierno Regional de Lambayeque también varía bastante respecto al cumplimiento de metas, teniendo una media de 50% de metas alcanzadas durante el periodo de estudio; es necesario mencionar el curioso periodo entre el 2015 – 2017 en el que se dio el incremento presupuestal y del número de productos/proyectos. En este periodo sí se dio un cumplimiento aproximado del 80% de las metas establecidas. La municipalidad provincial de Lambayeque hasta

el año 2015 cumplió al 100% con la meta establecida, no obstante, a partir del 2016 no volvió a cumplir ninguna meta del programa presupuestal industria.

Finalmente, no se puede determinar ni con el número de productos/proyectos, ni con el número de pliegos, con la tasa de ejecución presupuestal o con la tasa de metas cumplidas se alcanzó el resultado esperado porque no se ha implementado correctamente indicadores de metas de resultado. Solo indicadores de metas físicas. Además, se delega la parte del impacto o resultado en los centros de costos de las respectivas áreas vinculadas al programa presupuestal en el pliego presupuestal; siendo la parte de presupuesto indiferente al impacto que finalmente tiene dicho presupuesto.

Esto termina de confirmar la falta de articulación con el presupuesto, porque delegan la orientación a resultados como un tema de planeamiento y no como un tema de presupuesto. Además, a opinión personal, la dificultad en el alcance de metas físicas puede corresponderse con rezagos del incrementalismo presupuestal del modelo anterior al presupuesto por resultados en el que se creía que mayor gasto era mejor (Acuña, Huaita, & Mesinas, 2012, p. 9) lo que si bien no se traduce en un mayor número de metas sí se traduce en un incremento de la meta física establecida por ejemplo, el incremento presupuestal en la provincia de Lambayeque pese a la constancia en el Número de metas sería un indicio de esta práctica. Esto es contraproducente porque el incremento de metas se basa únicamente en aumentar el gasto, es decir, la falacia que, si la meta es buena, aumentando la meta todo será mejor, no obstante, esto no se respalda necesariamente en el alcance de un resultado, pero, como el presupuesto es difuso en el análisis de sus resultados no es preciso afirmar si aumentar las metas es realmente beneficioso o no en el alcance de los resultados.

### 5.1.3 Dimensión: Simplificación administrativa

Respecto a la simplificación administrativas, los grandes cambios e implementaciones se dieron a partir del año 2017. Dividiéndose esto en dos grandes procesos: El Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) y la Eliminación de Barreras Burocráticas (EBB).

El ACR solo fue aplicable para los procedimientos al interior del Poder Ejecutivo. Todos los procedimientos administrativos tenían que pasar por este análisis de calidad para poder mantenerse vigentes, a esto se le llamó análisis de stock. Adicionalmente también se analizaba los procedimientos administrativos nuevos que fueran a crearse, llevando a cabo una especie de análisis previo, a esto se le llamó ACR ex ante.

Desde el año 2017 hasta el año 2019 se realizó el ACR de los procedimientos en Stock, de los 2432 procedimientos solo se validaron 1439 procedimientos y se eliminaron 734. Respecto al ACR ex antes, en el 2019 se validaron 701 procedimiento y se eliminaron 341; en el 2020 se validaron 387 y se eliminaron 80; y en el año 2021 se evaluaron 103 y se eliminaron 19, creándose una tendencia a la reducción de procedimientos administrativos presentados.

Respecto de la EBB, se han analizado específicamente los procedimientos resueltos por la ORI-Lambayeque y que tuvieron incidencia. Durante el periodo de estudios se advierte una tendencia decreciente en el número de procedimientos iniciados, adicionalmente, también se ve una gran reducción en los procedimientos iniciados de oficio. Finalmente, también se reduce el número de procedimientos en los que finalmente se inaplica alguna barrera burocrática, esto significa que cada

vez son menos los casos de barreras burocráticas ilegales o carentes de razonabilidad.

Finalmente, Se determinó que existe una percepción problemática de las autorizaciones y las inspecciones por parte de los empresarios manufactureros, es decir, se percibe a la formalidad como algo problemático. Esta respuesta es contradictoria con lo evidenciado en el estudio, pues, tal como muestran nuestros indicadores cuantitativos las barreras de acceso y permanencia han sido aligeradas a nivel nacional e incluso existen mecanismos (útiles y funcionando) en la Región Lambayeque que han permitido la inaplicación de barreras burocráticas. Esto permite afirmar que objetivamente, estamos en la mejor situación en tema de regulación (o barreras burocráticas) para facilitar el acceso al mercado, sin embargo, la percepción sigue siendo negativa.

Esta contradicción entre lo cuantitativo y cualitativo, coincide con el estudio realizado en el Perú a finales de la década de los 70' en el siglo XX. En ella se afirma que cuando se investigaba sobre la informalidad en aquella época, al realizar encuestas recibían información contradictoria sobre la dificultad para establecer una industria, el sector privado solía afirmar que era muy difícil o engorroso, mientras que los abogados (especialistas) decían que era bastante sencillo. Dicha dicotomía coincide con lo encontrado en esta situación en la que desde los datos objetivos y especializados podemos afirmar que hay una verdadera simplificación administrativa; no obstante, persiste la inconformidad del sector privado. Entonces, se deduce que esta situación cualitativa se mantiene disconforme desde los años 70' hasta la actualidad.

#### 5.1.4 Dimensión: Crecimiento económico del sector manufacturero

Sobre el número de empresas formales manufactureras en la región Lambayeque, esta tuvo una tendencia decreciente desde el 2013 hasta el 2015 posterior a ello tuvo un alto crecimiento hasta el 2019. Finalmente, en el año 2020 decreció hasta niveles inferiores a los del 2013 y en el año 2021 el número de unidades productivas manufactureras formales volvió a ascender hasta niveles similares a los del 2017; marcándose una tendencia de crecimiento. Respecto a la tasa de crecimiento, el punto más alto de crecimiento fue alcanzado en el año 2017 marcando un 26.59% y su tendencia también es ascendente de 10% aproximadamente, a lo largo de todo el periodo de estudio.

El Valor Agregado Bruto (VAB) de la manufactura lambayecana tiene una tendencia creciente a precios constantes y a precios corrientes. Esto significa que sí existe un crecimiento en la manufactura, no obstante, esto por sí solo no determina si este crecimiento va al mismo ritmo de la economía en general o si es más acelerado o desacelerado, razón por la que se procede a verificar su nivel de participación en la economía general.

Respecto a la participación del VAB de la manufactura lambayecana en el VAB nacional, este tiene una tendencia decreciente (a precios constantes y a precios corrientes), esto significa que el crecimiento económico de la manufactura regional es menor o más desacelerada que el de los otros sectores económicos, razón por la cual se reduce su participación en el VAB nacional. Por otra parte, la participación de la manufactura regional en la manufactura nacional, ha sido constante. Esto significa que no solo la manufactura regional es más lenta en crecimiento en comparación a otras regiones u otros sectores, sino que la misma manufactura nacional es más lenta respecto a otros sectores económicos. Lo mismo ocurre respecto a la participación de la manufactura regional de

Lambayeque respecto del VAB departamental. La manufactura lambayecana es cada vez menos relevante para la Región, siendo mayor al 11% en el año 2013 y estar por debajo del 10% en el año 2021.

Finalmente, para determinar los factores que contribuyen al crecimiento de la manufactura (aunque sea moderado) se empleó la entrevista. Mediante el método inductivo se estudiaron los casos de las empresas manufactureras de la región y se preguntó cuáles han sido los factores que han contribuido a su desarrollo. Al respecto, ellos solo han sido capaces de identificar a sí mismos como los responsables de su crecimiento o por su permanencia en el mercado. No obstante, del relato brindado se evidencian otros factores que no son percibidos por ellos tales como la existencia de mercados constantes y de un crecimiento económico sostenido en la estabilidad monetaria. Entonces, si es que ha existido un crecimiento en la manufactura es producto del devenir natural de la economía.

#### 5.1.5 Dimensión: Informalidad e intervención estatal

En el Perú la informalidad es medida por la cuenta satélite del INEI, en función de esa información se determinó que el 18% del PBI de nuestra economía es informal; la informalidad no agropecuaria constituye en promedio un 13% del PBI. Finalmente, dentro del sector manufacturero se advierte que durante el periodo de estudios suele oscilar entre el 10% y el 11% en promedio.

El empleo informal en el Perú se ha mantenido constante a ser superior al 72% y en 2020 comenzó a superar el 75%. El empleo informal puede ser generado tanto dentro del sector informal como fuera del sector informal, por ejemplo: empleos informales generados dentro de empresas formales. En ese sentido, el empleo informal dentro del sector informal es menor 20% a nivel nacional (esto

incluye todas las actividades económicas, mientras que el sector informal ha generado entre el 55% y el 60% de empleos nacionales que a su vez son empleos informales.

En el caso específico de la manufactura, el empleo formal generado es igual o menor al 40% en promedio durante el periodo de estudio, lo que se corresponde en cierta forma con el empleo a nivel nacional. Sin embargo, el empleo informal que mayor o igual al 60% en la manufactura esta distribuida de manera anómala a la tendencia del empleo nacional. Mientras que en la economía en general por cada 3 empleos informales generados en el sector informal se genera 1 empleo informal fuera del sector informal (dentro del sector foral), generando una relación de 3 a 1; en la manufactura esta relación es de 6 a 5 aproximadamente. Esta tendencia a acercarse la cantidad de empleo informal dentro y fuera del sector informal solo se haya en la manufactura y no en otros sectores económicos, en los que el empleo informal es más abundante en unidades productivas informales.

Finalmente, en los factores que influyen en las empresas hacia la informalidad o hacia la formalidad, se determinó que los costos y regulaciones son factores que afectan a la formalidad. Esta investigación coincide con la realizada en la región de Lima, en la que se determinó que los costos tributarios y la falta de capacitación laboral son los principales factores que impiden la formalidad (Navarro, 2019) dado que entendemos a la formalidad no solo como las autorizaciones sino también como la carga tributaria y los costes laborales, nuestros resultados coinciden parcialmente con esta investigación; no obstante, al tener un enfoque cualitativo, podemos advertir un factor que no ha sido advertido por la investigación previamente mencionada, el cual es la competencia informal, que quita cuotas de mercado y vende a precios menores por ignorar regulación. En ese

sentido este factor no tiene un respaldo estadístico como la investigación con la que es comparada, pero sí se convierte en una nueva categoría a tomar en cuenta para futuras investigaciones.

Respecto a los factores que influyen en la formalización, nuestros resultados coinciden con la investigación realizada en Lima sobre la informalidad manufacturera, en el sentido que ambas investigaciones coinciden en que el crecimiento empresarial y la búsqueda de financiamiento, son los principales factores que impulsan a las empresas manufactureras a formalizarse. (Navarro, 2019)

#### 5.1.6 Dimensión: Índice de desarrollo humano y otros índices de carácter social en la región Lambayeque

Tanto el índice de vida y salud como el de nivel educativo (o de conocimiento) en La región Lambayeque tienen una tendencia al alza y han subido desde un 81% aprox. Hasta un 85% aproximadamente, siendo un 100% la situación ideal en estas materias. Sin embargo, en materia de nivel de vida decoros (es decir, ingresos promedios por habitante) apenas se alcanza un poco más del 6% aproximadamente.

El promedio de los tres índices mencionados en el párrafo anterior constituye el Índice de Desarrollo Humano. Si bien este tiene una tendencia creciente, este es mínimo y se identifica que el principal problema tiene que ver con los ingresos per cápita en la Región los cuales son muy reducidos en comparación con los países desarrollados.

Para superar dicha situación debe impulsarse un verdadero desarrollo económico y el enfoque de impulso de la manufactura y reducción de la

informalidad de la presente investigación se corresponde con las teorías de crecimiento y desarrollo económico para conseguir este cometido, sin embargo, la relevancia de la manufactura en la región es intermedia, esto porque existen coexisten factores positivos que permite afirmar que es muy importante, tales como el potencial que este tiene en la región y la existencia de un mercado constante y creciente; conjuntamente con factores negativos que le restan importancia tales como su cada vez más reducida participación en el VAB departamental y la preponderante tercerización de la economía regional (comercio y servicios).

## 5.2 Discusión por Variables (entre dimensiones de una misma variables)

### 5.2.1 Variable: Modernización del Estado

La modernización tal como la hemos definido, como la adaptabilidad constante del Estado a la exigencia de sus ciudadanos para el cumplimiento de sus fines, ha sido implementada en el periodo de estudios mediante la PNMGP. Existiendo dimensiones desde las cuales se puede apreciar su funcionamiento: i) el planeamiento, como la parte pensativa de la administración que definirá el que hacer de la administración para alcanzar sus fines; ii) el presupuesto, como la parte que asignará los recursos para hacer financieramente posible lo planificado; y iii) la simplificación administrativa, como la contramedida que facilitará a los administrados satisfacer sus expectativas respecto de los procedimientos administrativos requeridos. A su vez, esta misma PNMGP establece ejes transversales que constituyen un paradigma trascendente a estas dimensiones que deben implementarse: i) gobierno abierto; ii) gobierno electrónico (o digital); iii) Articulación interinstitucional.

Entonces, la modernización de un Estado implicará un planeamiento debidamente articulado; un planeamiento orientado a cumplir con lo planeado (orientado a resultados) y un sistema de simplificación administrativa que acerque al ciudadano con los procedimientos administrativos establecidos para que el Estado pueda cumplir con la consecución de sus fines. Igualmente, implica la implementación de un gobierno abierto, un gobierno electrónico (o digital) y una correcta articulación interinstitucional en cada una de estas dimensiones.

Sobre el primer pilar de la PNMGP (articulación de las políticas y planes estratégicas) se ha podido evidenciar que sí se cumple con desarrollar a un nivel técnico las políticas públicas, en la materia específica sobre desarrollo económico mediante el impulso de la industria manufacturera y el combate contra la informalidad, sí se desarrolló planes estratégicos que establecieran objetivos estratégicos, acciones estratégicas, indicadores y metas para la visión construida respecto de esta materia. Sin embargo, el nivel de articulación que existe entre los instrumentos de planificación de mayor jerarquía hasta los más específicos (o de menor jerarquía) va disminuyéndose, llegando incluso al punto de ser inexistente, tal como lo fue el caso de PDLC de la provincia de Chiclayo y de Ferreñafe, planes que de plano ignoraron la materia de impulso industrial y combate de la informalidad en su diseño.

Sobre el segundo pilar de la PNMGP (presupuesto por resultado) se evidencia una gran indiferencia respecto del planeamiento. Desde sus directivas y forma de actuar, el presupuesto no cuenta con la obligación de atender lo exigido por planeamiento más allá de los objetivos estratégicos, sin mencionar que al no tener indicadores de resultado debidamente implementados es difícil determinar si el gasto permitió alcanzar el resultado esperado. Sin embargo, si se evidencia cierta

articulación con el planeamiento en el sentido que tanto el PDLC de la provincia de Chiclayo y Ferreñafe como el presupuesto de la Municipalidad Provincial de Chiclayo y de Ferreñafe no contaron con objetivos estratégicos o programas presupuestales destinados a la promoción de la industria o el combate de la informalidad en las mismas.

En función de estas dos dimensiones se podría afirmar que no se cuenta con un Estado moderno, pues si la coyuntura es un factor que impide el éxito de los planes estratégicos, se evidencia la poca adaptabilidad de la administración pública. Además, al contar con una falta de articulación entre el planeamiento y el presupuesto, cualquier actuar de la administración será lento y no podrá adaptarse a las cambiantes necesidades de la ciudadanía.

Desde una perspectiva transversal, podemos afirmar que esta falta de adaptabilidad también es producto de la falta de un gobierno abierto el cual es entendido de acuerdo a nuestro marco teórico como un modelo de gobernanza, porque pese a que el planeamiento sea prospectivo y cuente con la opinión de distintos actores sociales; el presupuesto no está obligado a seguir este mismo procedimiento, en cambio utilizan un enfoque proyectivo en el cual a través de la mejor evidencia científica se diseña una teoría del cambio lo que representa un retroceso en términos de análisis de futuros, siendo esta la principal razón por la que la población deje de sentirse parte de los procesos de la administración.

En ese sentido se concluye que respecto de estos dos pilares se cuenta con un nivel de modernización un poco menos que intermedia, siendo la principal consecuencia la poca gobernabilidad por la lenta adaptabilidad para modificar la realidad y alcanzar los fines que la ciudadanía le exija que es similar a la visión de futuro concertada. Este resultado coincide con la investigación desarrollado en el

caso de la parada en Lima Metropolitana y el proyecto tierra prometida, al respecto se afirma:

Finalmente, este proyecto da cuenta de una dificultad crucial del Estado en cuanto a la formulación de proyectos urbanos relacionado a la informalidad: la complejidad de vincularse y establecer autoridad para la gobernanza urbana (...) Luego de décadas de una regulación ambivalente en estos sectores, donde cada uno ellos se han configurado dinámicas entre lo formal y lo informal, la recuperación de la autoridad resulta compleja, (...) En esta línea, será importante aprender de estas experiencias, tanto de las fallidas, como de las reformas en curso, a fin de entender cómo el Estado recupera una gobernanza legítima y concertada. (Rodríguez M. , 2019, pp. 150-151)

Además de obtener resultados similares a la investigación desarrollada por Rodríguez (2019), la presente investigación al adoptar un enfoque desde la modernización del Estado aporta una posible causa para esta falta de concertación que termina en el fracaso de proyectos que involucran al sector informal u otros elementos disidentes de la sociedad. Específicamente, de acuerdo al nivel descriptivo de nuestra investigación, la poca adaptabilidad y concertación está vinculada a la pérdida de objetivos estratégicos conforme se desarrollan en instrumentos de planificación de menor jerarquía, además, aunque esto llegase incluso a articularse correctamente desde la política pública hasta el planeamiento, sufriría otro impedimento el cual es la falta de articulación con el presupuesto.

Adicionalmente, respecto de estos dos pilares, vale mencionar que su articulación o desarticulación actualmente depende de la voluntad política para que estas coincidan porque tras la revisión jurídica de sus normativas y reglamentos, no existe una obligación legal de coincidencia o de trabajo articulado. Tal como se

demonstró en el marco teórico, además de tener como referencia los objetivos priorizados de las políticas públicas, cada pilar (planeamiento y presupuesto) desarrolla una metodología propia para el desarrollo de su trabajo. Entonces, se puede concluir que la falta de articulación descubierta no es solo práctico, sino que es también de carácter jurídico.

Finalmente, sobre la simplificación administrativa resulta positivo verificar que se han realizado avances en esta materia que permiten afirmar objetiva y cuantitativamente que la tramitología para los ciudadanos se ha reducido; incluso que esto ha tenido efectos sobre pequeñas y medianas empresas; sin embargo, en un aspecto subjetivo esto no ha cambiado y se mantiene la misma situación desde hace más de 40 años cuando se realizaron investigaciones sobre la informalidad.

Esta es la razón por la que Navarro (2019) afirma que, aunque estadísticamente no debería aceptarse en su investigación a la tramitología como un factor limitante para la formalización, existen indicios que esto podría no ser del todo cierto. Finalmente confirma que mediante los nuevos mecanismos de simplificación administrativa ya no sería impedimento en la formalización (Navarro, 2019, p. 93). Sin embargo, de acuerdo a la presente investigación se ha logrado determinar que no solo se trata de una cuestión objetiva, sino también subjetiva, la falta de recepción del sector privado de esta simplificación es lo que termina generando estos indicios sobre la compleja tramitología como un factor limitante a la formalización.

Adicionalmente, es necesario mencionar que en tema de articulación interinstitucional y de gobierno digital el tercer pilar sí ha conseguido un amplio desarrollo, no obstante, en el tema de gobierno abierto (o gobernanza) sus resultados son más bien discutibles, no consiguiendo aún una legitimidad respecto

a la reducción de barreras burocráticas o de procedimientos y requisitos administrativos a los que la ciudadanía se termina sometiendo. Integrado con el análisis de las dimensiones anteriores, se puede concluir que el nivel de modernización del Estado es un poco menos que intermedio.

### 5.2.2 Variable: Desarrollo económico

Sobre el desarrollo económico este se entiende como la combinación de factores económicos conjuntamente con factores sociales que permiten el progreso de una civilización mediante su medición a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Enmarcándonos en el contexto de la presente investigación, las dimensiones empleadas para observar el fenómeno del desarrollo económico han sido el crecimiento económico regional, específicamente en la manufactura; los niveles de informalidad, estimando como aplicables los datos nacionales a la realidad Regional; y finalmente los indicadores sociales para estimar un IDH para la región conjuntamente con la relevancia de la manufactura en Lambayeque para determinar la incidencia que pueda tener este sector económico en el IDH Regional.

Sobre el crecimiento económico de la manufactura este es real, el número de unidades productivas y de Valor Agregado Bruto (VAB) ha crecido durante el periodo de estudios, sin embargo, este crecimiento ha sido inferior respecto a otros sectores económicos, esto porque cada vez la participación de la manufactura regional es inferior en el VAB Nacional y en el VAB departamental. Subjetivamente, se evidencia que el crecimiento que existe en la manufactura lambayecana es resultado del esfuerzo del sector privado y las condiciones óptimas de mercado que han existido en el País durante el periodo de estudio.

Sobre la informalidad, no existe una data departamental como tal, por lo tanto, se estima como aplicables a la región la información de carácter nacional. En ese sentido la informalidad ha sido constante a nivel nacional, obteniendo durante el periodo de estudios una participación inferior al 20% respecto al PBI nacional. Específicamente sobre la manufactura, ha obtenido un valor promedio de entre el 10% y 11% con una tendencia a crecer en informalidad. Sobre el número de empleos informales generados estos se asemejan a la data general en que a nivel nacional más del 70% de empleos son informales, en la manufactura aproximadamente el 60% del empleo es informal, recalcando que, en el caso particular de la manufactura, el porcentaje de empleo informal dentro del sector formal es superior al hallado en otros sectores económicos.

Finalmente, sobre los indicadores sociales, el IDH como resultado de los indicadores mencionados y la relevancia de la manufactura en estos índices, se evidencia una tendencia al alza en esperanza de vida y educación además de tener porcentajes superiores al 80%; no obstante, una gran irregularidad respecto a nivel de ingresos por persona el cual además de variar drásticamente en subir y bajar, tiene niveles inferiores al 7%. El resultado de estos factores indica un IDH con una tendencia de crecimiento bastante desacelerado (inferior a 0.1%) y con porcentaje ligeramente superior a la tercera parte de un indicador óptimo. Adicionalmente, la relevancia que la manufactura podría tener en este indicador es cualitativamente intermedia, pues actualmente no cuenta con gran participación en la estructura del VAB regional, pero también resulta evidente el potencial que tiene la Región en este sector.

Analizando conjuntamente estas dimensiones podemos determinar que el crecimiento manufacturero es real, pero desacelerado en comparación con otros

sectores económicos. La informalidad en el sector también crece, aunque ligeramente. Dentro de los factores que finalmente empujan a la formalización de las empresas manufactureras están vinculadas con el crecimiento individual de cada una de estas empresas. En ese sentido, se coincide con la investigación realizada por Gonzales (2015) al determinar que a medida que las empresas manufactureras son más grandes, el nivel de informalidad disminuye. (Gonzales, 2015, p. 75)

Lo desalentador del caso estudiado es que el número de unidades productivas crece conjuntamente con el VAB generado por la manufactura, y al estimar un crecimiento en la informalidad manufacturera de la región podríamos afirmar que no hay muchas empresas manufactureras en la región con tendencias de crecimiento, lo que terminará manteniendo el *estatus quo* respecto a la informalidad. No obstante, esto también es desventajoso, en el sentido que este estancamiento (o ligero crecimiento) ya ha afectado el nivel de participación de la manufactura en el VAB departamental y a su vez su nivel de relevancia de mejorar los indicadores sociales. Por lo que, de continuar esta tendencia, podría llegar a ser irrelevante el impulso de la manufactura para el desarrollo económico.

### 5.3 Discusión entre variables (Confirmación o negación de las hipótesis)

#### 5.3.1 Hipótesis específicas

##### 5.3.1.1 Primera hipótesis específica (primer pilar)

La articulación entre las políticas públicas y el planeamiento estratégico ha sido de vital importancia durante el periodo de estudio para el Estado peruano, en ese sentido si se identifica cierta modernización, no obstante, conforme estos instrumentos se desarrollan en otros de menor jerarquía se reduce también su nivel

técnico o su articulación con instrumentos mayores, a su vez también se reduce el nivel de modernización sobre esta dimensión. Esto ha repercutido en el desarrollo económico a nivel nacional y esto ha podido evidenciarse a lo largo de la investigación.

Si podemos afirmar que las políticas y planes estratégicos destinados al desarrollo económico mediante el impulso de la industria y el combate de la informalidad son más modernos en función de la más alta jerarquía (PEDN y PESEM) y menos modernos mientras menor jerarquía tengan (PDRC y PDLC) se evidencia que la manufactura nacional ha tenido crecimiento durante el periodo de estudios, esto indefectiblemente impulsa el sector manufacturero en la propia región, tal es así que detectando crecimiento en la Región su nivel de participación en la manufactura nacional es prácticamente la misma a lo largo de todo el periodo de estudios (2013-2015).

Adicionalmente, podemos afirmar que la tendencia a la disminución del Estado en políticas y planes para el impulso de la manufactura (o combate de la informalidad) es lo que ha provocado que la manufactura cada vez tenga menos participación en la economía nacional. El sector manufacturero tiene un gran porcentaje de empleo informal dentro del sector formal, a diferencia de otros sectores económicos en los que el empleo informal es preponderante en el sector informal. Esto hace que el impulso en la industria o la manufactura, venga acompañada de esta cuota de informalidad que limita el propio crecimiento, por lo que no basta con promover las actividades industriales y/o tratar de formalizarlas, sino que hace falta crear infraestructura y oportunidades para ampliar el mercado que impulse al crecimiento de las empresas manufactureras ya existentes, pues esto las empujará a la formalidad y así a un crecimiento más sostenido.

Finalmente, esta participación cada vez menor de la industria en la economía nacional, además de ser resultado del enfoque del planeamiento estratégico, también implica que la manufactura cada vez pierde potencial como factor determinante para el desarrollo económico, tal como advertimos el IDH en la región sufre una severa disminución en su componente económico y si el planeamiento prioriza otras actividades económicas tales como comercio o servicios (economía tercerizada) o agricultura o minería, no podrá aprovechar todas las oportunidades de desarrollo que tiene la manufactura a diferencia de estas actividades económicas.

Por lo tanto, se ha demostrado que sí existe un impacto por parte del primer pilar de la PNMGP al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.

#### 5.3.1.2 Segunda hipótesis específica (Segundo pilar)

El presupuesto es la labor financiera que asigna recursos a las diferentes entidades que componen el Estado para que este pueda cumplir con sus fines (sean estos dinámico o estáticos). En ese sentido un presupuesto por resultados, es parte de la gestión orientada a resultados, en ese sentido, el presupuesto debe buscar la concretización de los objetivos planificados, para ellos es indispensable una correcta articulación entre el planeamiento y el presupuesto. Lo mencionado constituiría un sistema de planeamiento moderno (a parte de los ejes transversales de la PNMGP) sin embargo en el presente estudio hemos podido observar que el presupuesto puede actuar con cierta independencia del planeamiento, esto no solo por cuestiones de la práctica habitual, sino también porque jurídicamente sus conceptos no son compatibles, difieren en terminologías y no se obliga a que el

presupuesto deba articularse con todos los elementos establecidos en el presupuesto.

Esto no significa que radicalmente vayan a diferir, que dos regulaciones jurídicas sean distintas, no es lo mismo que sean contradictoria, pero su coherencia en la aplicación ya no reside en la esfera jurídica, sino en la capacidad y el impulso político que puedan tener las autoridades a cargo para que esta articulación se dé y puedan alcanzarse los resultados esperados. En ese sentido, también se advierte una falencia en cuanto a indicadores de resultado, si bien estos están correctamente establecidos para los programas presupuestales orientados a resultados, son prácticamente inexistentes para los programas presupuestales institucionales, puesto que las áreas de presupuesto al menos a nivel local y regional solo tienen indicadores físicos, pero no indicadores de resultados.

En ese sentido a nivel nacional se puede apreciar que el presupuesto asignados en los pliegos de alcance nacional y su nivel de ejecución, además del alcance de metas han permitido un crecimiento de carácter nacional en la manufactura, si bien este es más desacelerado que el de otros sectores económicos, se puede apreciar un verdadero crecimiento.

En la región el presupuesto ha sido constante respecto a la industria sin embargo es bueno apreciar el periodo 2015 a 2017 en que el número de productos/proyectos en la región Lambayeque (en la función industria) se incrementó alcanzando las tasas de crecimiento más altas de unidades productivas manufactureras durante este periodo, sin embargo luego de la reducción de estos productos/proyectos en los años posteriores, la tasa de crecimiento continuó siendo positiva pero se redujo en su porcentaje.

Que el crecimiento de unidades productivas y el crecimiento económico no haya permitido obtener un crecimiento en la participación en el VAB nacional y regional, está asociado a factores de planeamiento más que de presupuesto; pero, queda evidenciado que en la medida que el presupuesto se articule y desarrolle un mayor número de productos/proyectos en la región se verán reflejados de alguna forma en la economía regional. Sin embargo, también limita al presupuesto la ausencia de indicadores de resultado, en ese sentido aunque en la rendición de cuentas puedan expresar todo lo hecho por la administración pública, finalmente no es posible determinar si toda el gasto público permitió alcanzar los resultados o el impacto esperado.

Por todo lo anterior podemos concluir que sí existe un impacto por parte del segundo pilar de la PNMGP al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.

#### 5.3.1.3 Tercera hipótesis específica (Tercer pilar)

La simplificación administrativa sirve como un mecanismo de mejora en la relación administración – administrado. Esto porque ante las exigencias ciudadanas el Estado atenderá dichas peticiones mediante procedimientos administrativos y la simplificación administrativa buscará aligerar, acelerar y acercar a los administrados los procedimientos administrativos. Si bien la simplificación administrativa tiene un doble enfoque siendo el externo el más congruente con lo mencionado, el enfoque interno que busca reducir y acelerar los procedimientos internos, hayan su justificación en que, en última instancia, se busca simplificar y acelerar los procedimientos internos para atender la demanda ciudadana de manera individual o colectiva.

En ese sentido, la regulación y las barreras burocráticas impuestas por el Estado constituyen un impedimento para la formalización plena o el disparo del emprendimiento manufacturero (y de la economía en general). No obstante, ya se ha señalado e incluso coincidiendo con otras investigaciones, que objetivamente, se ha progresado en materia de simplificación administrativa, la cual a partir del año 2017 comenzó a implementarse, tanto el ACR como los procedimientos de EBB.

Al respecto, la actuación en ACR comenzó en 2017 y el análisis en Stock terminó en 2019 sin mencionar que cada vez hay menos solicitudes de ACR. Por otra parte, de acuerdo a los indicadores de barreras burocráticas a nivel regional del INDECOPI, en materia de EBB, durante el periodo de estudios se nota una tendencia a la reducción de procedimientos que finalizan en la inaplicación de barreras burocráticas, lo que nos indica que cada vez las regulaciones resultan más legales, necesarias, justificadas y proporcionales.

Luego de comprobar que existió una verdadera simplificación administrativa, es también necesario determinar si esto tuvo un impacto en la economía y el desarrollo económico. Y durante el periodo de estudio, al comienzo la tasa de unidades productivas manufactureras en la región Lambayeque podía ser incluso negativa, pero desde la aplicación del ACR el número de empresas ya no ha visto tasas negativas, salvo en el año 2020 que debido al COVID sufrió un gran decrecimiento. No obstante, la recuperación que existió al año 2021 es nuestra consideración posible por la simplificación administrativa existente.

Sin embargo, aún es posible mejorar más pues subjetivamente el Estado no ha conseguido que esta cultura de simplificación administrativa llegue a los administrados por lo que se mantiene una cultura de rechazo a la regulación, no obstante, se puede observar una mayor constancia de las empresas en el mercado.

pudiendo afirmarse que la simplificación administrativa ha permitido que el acceso y mantenimiento al mercado sea objetivamente más sencillo para el sector privado.

Por lo tanto, se ha comprobado que sí existe un impacto por parte del tercer pilar de la PNMGP al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.

### 5.3.2 Hipótesis general

La modernización del Estado ha sido definida en el presente trabajo como la adaptabilidad constante del Estado a las exigencias de su ciudadanía para el cumplimiento de sus fines, los cuales son establecidos por la misma población. Además, hemos enfocado esta modernización mediante las dimensiones de planificación estratégica como quien orienta el actuar de la administración pública, el presupuesto como quien financia el actuar de la administración pública y a la simplificación administrativa como quien acerca al Estado a las exigencias de sus ciudadanos. Además, hemos entendido al desarrollo económico como el crecimiento y diversificación de la riqueza en toda la estructura social que compone el estado, para este trabajo en específico, a este crecimiento y diversificación se le dio el enfoque desde el sector manufacturero y el combate de la informalidad en este mismo sector. Para lo cual destacamos el crecimiento económico manufacturero, el desarrollo de la informalidad en la economía nacional y la manufactura; y hemos elaborado un Índice de Desarrollo Humano para el espacio tiempo que comprende la investigación, esto es Región Lambayeque y el periodo comprendido entre los años 2013-2021.

Al haber demostrado la existencia de un impacto por parte de cada una de las dimensiones de la variable modernización del Estado en una o más dimensiones del desarrollo económico, enmarcado en el contexto que ha sido objeto de estudio, entonces podemos afirmar que sí existe un impacto de la modernización del estado (en la PNMGP) sobre el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.

## CONCLUSIONES

1. La planificación estratégica en el Perú se encuentra jerarquizada de manera similar a los niveles de gobierno en el Perú, esto porque el alcance que pueda tener un determinado plan estratégico debe coincidir con la competencia de las entidades involucradas; y los instrumentos de menor jerarquía se encuentran menos articulados con los instrumentos de planificación estratégica de alcance nacional.
2. El presupuesto por resultados en el Perú no está jurídicamente vinculado a los elementos del planeamiento, opera con sistemas diferentes a los del planeamiento (del CEPLAN) e incluso podría operar al margen de lo establecido en el planeamiento estratégico. Además, se detectó falencias del sistema presupuestal para establecer indicadores de resultado en los programas presupuestales institucionales.
3. La simplificación administrativa en el Perú ha obtenido grandes avances desde los años 2017 hasta el 2021, determinándose que objetivamente la tramitología en el Perú se ha vuelto más sencilla, sin embargo, persisten factores subjetivos que provocan en la población cierta sensación de disconformidad frente a la regulación, lo que podría ser un problema en la relación administración – administrado.
4. Existe un crecimiento económico en el sector manufacturero en el Perú y en Lambayeque (región); también existe una tendencia creciente en el número de unidades productivas manufactureras en la región; sin embargo, la participación de la manufactura en la

- economía nacional y regional es cada vez menor, lo que implica que su crecimiento es lento en comparación a otros sectores económicos.
5. La informalidad es un problema recurrente en el Perú que no ha sido correctamente atendido, pues tiene valores constantes en producción y empleo informal, durante todo el periodo de estudios (del 2013 al 2021). y la manufactura tiene la particularidad de ser el sector que genera porcentualmente más empleo informal fuera del sector informal.
  6. La región Lambayeque tiene un índice de desarrollo humano de nivel un poco inferior a intermedio, ligeramente creciente, siendo su principal falencia el enfoque económico de este índice. Además, la manufactura conforme pierde su relevancia en la economía regional de Lambayeque, también pierde la capacidad de influir en el crecimiento de este índice en la región.
  7. De acuerdo a la configuración jurídica subyacente en los sistemas administrativos de planeamiento y de presupuesto, no existe una verdadera articulación que los involucre, no obstante, el impulso político y la capacidad de las autoridades a cargo para articular ambos sistemas permiten que el Estado pueda actuar estratégicamente para obtener resultados esperados.
  8. El crecimiento del sector manufacturero y el crecimiento en el número de unidades productivas, no implican directamente una reducción de la informalidad. El crecimiento individual de las empresas manufactureras es lo que impulsa a la formalización productiva y laboral de estas empresas.

9. El impacto que el planeamiento pueda tener sobre el desarrollo económico (en el contexto del estudio) está condicionado a que el presupuesto designe recursos suficientes para ejecutar el plan; a su vez el impacto que el presupuesto tenga sobre el desarrollo económico solo se dará en la medida que la planificación contenga objetivos y acciones estratégicas diseñadas para alcanzar el futuro deseado y satisfacer las expectativas del ciudadano en esta materia.
10. La simplificación administrativa ha supuesto una mejora objetiva en las condiciones para acceder y mantenerse en el mercado; lo cual ha tenido un impacto en el desarrollo económico (en el contexto del estudio), no obstante, la percepción negativa por parte de la población se mantiene vigente y podría ser un impedimento al verdadero desarrollo.
11. La modernización del Estado, analizada mediante los tres primeros pilares de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (planeamiento estratégico, presupuesto por resultados y simplificación administrativa), determina el impacto que se tiene sobre el desarrollo económico en el contexto del impulso de la manufactura regional y el combate contra la informalidad.

## RECOMENDACIONES

1. Debe reforzarse la implementación de los tres primeros pilares de la PNMGP al 2021, en los niveles de gobierno inferiores al gobierno central, poniendo especial énfasis en el trabajo articulado que deben tener los sectores de planeamiento y de presupuesto dado que se ha advertido una fuerte indiferencia entre estas áreas y en la aplicación de ACR a nivel regional y local, puesto que se advierte una aversión por parte del sector privado contra estos niveles de gobierno.
2. A pesar que la nueva política nacional de modernización de la gestión pública al 2030 pretenda alcanzar políticas orientados al ciudadano y potenciar el trabajo articulado entre entidades (gobierno abierto y articulación interinstitucional) recomendamos la revisión reglamentaria de la articulación intra-institucional para le efectiva implementación de estas políticas, de otra forma, alcanzar los resultados esperados seguirá dependiendo exclusivamente de la voluntad y capacidad de las autoridades a cargo.
3. Desarrollar información económica regional y sectorizada para futuros estudios, de manera que esta sea más accesible a la comunidad científica y puedan elaborarse mejores políticas o planes de desarrollo. Además, simplificar y publicitar la rendición de cuentas y el alcance de objetivos estratégico o el alcance de indicadores de resultado.
4. Instalar centros MAC (Mejor Atención al Ciudadano) en la región Lambayeque, porque son un complemento óptimo para la simplificación administrativa, dado que, al servir como módulos de

mejor atención al ciudadano, en el que se les orientará transversalmente sobre los servicios que ofrece el Estado, puede mejorar la percepción subjetiva de los administrados respecto de las regulaciones.

5. Tratar de incrementar o mantener el nivel de participación de la manufactura en la región para que Lambayeque no pierda su potencial industrial, porque, la manufactura tiene ventaja sobre otras actividades económicas en relación al desarrollo económico. A diferencia del comercio o el turismo, la manufactura crea economías de escala (que abarata el precio de los productos), impulsa la investigación tecnológica (influyendo en los niveles educativos) y es más estable en término de precios que otros sectores como los productos agropecuarios cuyos precios son muy volátiles que si bien pueden generar periodos de abundancia, también pueden generar periodos de crisis.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### Fuentes bibliográficas

Acuña, R., Huaita, F., & Mesinas, J. (2012). *En camino de un presupuesto por resultados (PpR): Una nota sobre los avances recientes en la programación Presupuestaria*. Lima: Dirección General de Presupuesto Público.

Atienza, M. (2010). *Bioética, derecho y argumentación*. Lima: PALESTRA.

Banco Interamericano de Desarrollo. (2015). *Construyendo gobierno efectivos*. (J. Kaufmann, M. Sanginés, & M. García, Edits.) Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Bravo, J. (2020). *Elusión tributaria: Legislación y jurisprudencia internacional*. Lima: INSTITUTO PACÍFICO.

Brito, E., Córdova, G., Carrillo, G., Baquero, M., Carrillo, F., & ärreño, L. (2011). *Finanzas Públicas para Gobiernos Autónomos Descentralizados*. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.

Centro de Investigación Parlamentaria. (2005). *SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA: Enfoque y líneas de trabajo en materia legislativa*. Lima: Centro de Investigación Parlamentaria.

CEPLAN. (2017). *Directiva para la formulación y actualización del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional*. Lima: CEPLAN.

CEPLAN. (2018). *Guía de Políticas Nacionales*. Lima: CEPLAN.

CEPLAN. (2019). *Guía para el Planeamiento Institucional*. Lima: CEPLAN.

CEPLAN. (2021). *Guía para el Plan de Desarrollo Regional Concertado*. Lima: CEPLAN.

CEPLAN. (2023). *Guía metodológica para el planeamiento estratégico sectorial*. Lima: CEPLAN.

De Soto, H. (1986). *El otro sendero*. Lima: Editorial Norma S.A.C.

Escuela Nacional de Administración Pública. (2021). *Análisis de Calidad Regulatoria: Aplicativo ACR*. Lima: Escuela Nacional de Administración Pública.

Espejo, A. (2022). *La informalidad en América Latina: propuesta metodológica para su identificación a nivel subnacional*. Santiago de Chile: CEPAL.

Fassó, G. (1982). *Historia de la filosofía del derecho*. Madrid: Ediciones Pirámide, S.A.

Ferrández, J. (2007). *Tratado elemental de derecho romano*. México D.F.: EDITORIAL PORRÚA.

Flores, L. (2015). *La economía social de mercado: pasado, presente y futuro*. Lima: Instituto Pacífico.

Godet, M. (1993). *De la anticipación a la acción: Manual de prospectiva y estrategia*. (E. Pagés i Buisán, & J. Gavaldá Posiello, Trads.) Barcelona: marcombo, S.A.

Hans, K. (2009). *Teoría Pura del Derecho*. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2014). *Metodología de la investigación*. México D.F.: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

INDECOPI. (2016). *El ABC de eliminación de barreras burocráticas*. Lima: INDECOPI.

INDECOPI. (2017). *Manual sobre prevención y eliminación de barreras burocráticas*. Lima: INDECOPI.

INDECOPI. (2017). *MANUAL SOBRE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS* (Vol. 1). LIMA: INDECOPI.

INDECOPI. (2017). *MANUAL SOBRE PREVENCIÓN Y ELIMINACIÓN DE BARRERAS BUROCRÁTICAS* (Vol. 2). LIMA: INDECOPI.

INEI. (2010). *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas. Revisión 4*. Lima: INEI.

INEI. (2020). *Producción y empleo informal en el Perú: Cuenta satélite de la economía informal 2007-2019*. Lima: INEI.

Instituto de Investigación USMP. (2019). *Guía para la elaboración de trabajos de investigación*. Lima: Facultad de Derecho-USMP.

Jiménez, F. (2011). *Crecimiento económico: enfoques y modelos*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Machiavello, N. (2004). *El príncipe*. Lima: EDAF S.A.

Mankiw, G. (2012). *Principios de economía*. Mexico D.F: CENGAGE LEARNING EDITORES.

Medina, J. (2014). El avance de la prospectiva en América Latina y el Caribe. En J. Máttar, & D. Perrotti, *Planificación, prospectiva y gestión pública* (págs. 173-206). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL.

OCDE. (s.f.). *Programa País OCDE-Perú: Resúmenes ejecutivos y principales recomendaciones*. Lima: OCDE.

Oliva, C. (2018). *Gestión de las finanzas públicas en el Perú*. Lima: Basel Institute on Governance.

Panez, J. (2018). *Derecho Tributario y Análisis económico del derecho*. Lima: GRIJLEY EIRL.

Ramió, C. (2022). *Burocracia inteligente*. Madrid: CATARATA.

Resico, M. (2010). *Introducción a la economía social de mercado*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.

Rubio, M. (2009). *El Sistema Jurídico: Introducción al derecho*. Lima: Fondo Editorial PUCP.

Schmitt, C. (1996). *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza Editorial S.A.

Secretaría de Gestión Pública. (2013). *Política nacional de modernización de la gestión pública al 2021*. Lima: Secretaría de Gestión Pública.

Villoria, M. (1977). Modernización administrativa y gobierno postburocrático. En R. Bañón, & E. Carrillo, *La nueva Administración Pública* (págs. 77-104). Madrid: Alianza Editorial, S.A.

Yangali, N. (2015). *Código Tributario aplicación práctica*. Lima: Gaceta Jurídica.

#### Fuentes hemerográficas

Abruña, A. (2011). El concepto de Administración Pública. *La Ley de Procedimiento administrativo General diez años después*, 15-25.

Apolinar, R. (2007). Finanzas públicas y las funciones del Estado. *Investigación y ciencia de la universidad autónoma de Aguascalientes*(37), 45-48.

Arce, E. G. (2004). Informalidad y Derecho. *Derecho PUCP*(57), 139-159. doi:<https://doi.org/10.18800/derechopucp.200401.008>

Astigarraga, E. (2016). Prospectiva estratégica: orígenes, conceptos clave e introducción a su práctica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 13-29.

Banco Central de Reserva del Perú. (2021). *Folleto Institucional*. Lima: Banco Central de Reserva del Perú.

Barzelay, M. (2011). La nueva gestión pública. En G. Cejudo, *Nueva Gestión Pública* (págs. 114-158). Mexico D.F.: SIGLO VEINTIUNO EDITORES.

Botero-Bernal, A. (2015). El positivismo jurídico en la Historia: las escuelas del positivismo jurídico en el siglo XIX y primera mitad del siglo XX. En J. Fabra Zamora, & Á. Nuñez Vaquero, *Filosofía y Teoría del Derecho* (págs. 63-170). Mexico D.F.: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Castillo, P. (2011). Política económica: crecimiento económico, desarrollo económico, desarrollo sostenible. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, 1-12.

Cejudo, G. (2011). La Nueva Gestión Pública. Una Introducción al concepto y a la práctica. En G. Cejudo, *Nueva Gestión Pública* (págs. 17-47). Mexico: SIGLO XXI EDITORES.

CEPLAN. (2019). *Proceso de construcción de la visión del Perú al 2050*. Lima: CEPLAN.

Cordera, R. (2014). Notas sobre desarrollo y globalización en América Latina. En CEPAL, *Planificación, prospectiva y gestión pública* (págs. 61-73). Santiago de Chile: ONU-CEPAL.

Felix, I. (2019). Importancia de la innovación en el ámbito público. *Revista del foro*, 535-544.

Felix, I. (2021). Retos de la administración pública del bicentenario. *SABER SERVIR*, 117-138.

Frontons, G. (2005). Ciclo y desarrollo económico: principales puntos de contacto. *INVENIO: Revista de investigación académica*, 71-83.

Indacochea, A. (2014). La prospectiva estratégica y los estudios de futuro. *Estrategia*, 51-54.

INEI. (2000). Metodología para el Cálculo del Índice de Volumen Físico de la Producción Manufacturera. *Colección Metodologías Estadísticas*, 1-8.

- Labrunée, M. E. (2018). *El crecimiento y el desarrollo: material de cátedra de introducción a la economía*. Mar de Plata: Universidad Nacional de Mar de Plata.
- Landa, C. (2002). Teorías de los derechos fundamentales. *Cuestiones Constitucionales*, 50-71.
- Landa, C. (2010). *El concepto de Estado y las finanzas públicas*. Veracruz: Universidad Veracruzana.
- Llosa, L., & Panizza, U. (2015). La gran depresión de la economía peruana: ¿Una tormenta perfecta? *Revista de Estudios Económicos*, 91-117.
- Loayza, N. (2008). Causas y consecuencias de la informalidad en el Perú. *Revista de estudios económicos*, 43-64.
- Martin, R. (2011). Administración pública y procedimiento administrativo general. *Ley del procedimiento administrativo general diez años después*, 27-49.
- Mora, Ó. (2006). Las teorías del desarrollo económico: algunos postulados y enseñanzas. *Apuntes del CENES*, 26(42), 49-74.
- Pasquel, E. (2007). Informalidad, riesgo empresarial y la superación de la pobreza. *IUS ET VERITAS*(34), 201-213.
- Royo, & Fernández, S. (1944). Colmeiro y la ciencia administrativa. *Revista de estudios de la Administración Local y Autonómica*, 238-243.
- Solozabal, J. J. (1991). Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales. *Revista de Estudios Políticos*, 87-109.

Tokman, V. (1993). Informalidad y pobreza: progreso social y modernización productiva. *El trimestre económico*, 177-199.

Valeriano, L. F. (2008). La administración como ciencia, técnica y arte. *Gestión en el Tercer Milenio*, 7-10.

Zelmanovits, L. (2015). La teoría del valor del dinero y la evolución monetaria para Simmel y Mises. *Laissez-Faire*, 37-53.

### Fuentes Electrónicas

Acuerdo Nacional. (01 de enero de 2023). *Acuerdo Nacional: Definición*. Obtenido de Acuerdo Nacional: <https://acuerdonacional.pe/foro-del-acuerdo-nacional/definicion/>

Acuerdo Nacional. (01 de enero de 2023). *Acuerdo Nacional: Políticas de Estado*. Obtenido de Acuerdo nacional: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/>

Antumapu. (14 de Agosto de 2017). *Antumapu: El origen del dinero, la teoría monetaria*. Obtenido de Antumapu: <https://antumapu.wordpress.com/2015/10/16/el-origen-del-dinero-la-teoria-monetaria/>

Banco Central de Reserva del Perú. (29 de Mayo de 2022). *Banco Central de Reserva del Perú: glosario de términos económicos*. Obtenido de Banco Central de Reserva del Perú: <https://www.bcrp.gob.pe/publicaciones/glosario/p.html#:~:text=Producto%2>

0Bruto%20Interno%20(PBI)%20(,extranjeros%20residentes%20en%20el%20pa%C3%ADs.

Banco Central de Reserva del Perú. (1 de enero de 2023). *BCRP: Preguntas Frecuentes*. Obtenido de BCRP: <https://www.bcrp.gob.pe/sobre-el-bcrp/preguntas-frecuentes.html#1>

Banco Central de Reserva del Perú. (1 de enero de 2023). *BCRP: producto bruto interno (PBI) y crecimiento*. Obtenido de BCRP: <https://www.bcrp.gob.pe/apps/pbi-y-crecimiento/pbi.html#tab-pbi>

CEPLAN. (2016). *Economía informal en Perú: situación actual y perspectivas*. Lima: CEPLAN. Obtenido de [https://www.ceplan.gob.pe/documentos\\_/economia-informal-en-peru/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos_/economia-informal-en-peru/)

ComexPerú. (07 de mayo de 2021). *Reportes: ComexPerú*. Obtenido de ComexPerú: <https://www.comexperu.org.pe/articulo/de-gobierno-electronico-a-gobierno-digital-la-transformacion-es-una-realidad>

El Peruano Diario Oficial. (17 de Enero de 2021). *Perú es país de emprendedores*. Obtenido de El Peruano: <https://elperuano.pe/noticia/113609-peru-es-pais-de-emprendedores#:~:text=16%2F01%2F2021%20El%20director,y%20el%20octavo%20del%20mundo>

GOVERNA SAC. (2005). *Evaluación de la aplicación de los Convenios de Administración Por Resultados (CAR) en el Perú*. Lima: GOVERNA SAC. Obtenido de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/documentac/EvaluaciondelaAplicaciondelosCARs2005.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/EvaluaciondelaAplicaciondelosCARs2005.pdf)

Hobbes, T. (s.f.). *Leviatán*. Mexico D.F.: freeditorial. Obtenido de <https://www.suneo.mx/literatura/subidas/Thomas%20Hobbes%20Leviatan.pdf>

Instituto Peruano de Economía. (2017 de agosto de 2017). *Instituto Peruano de Economía: Historia de dos crisis*. Obtenido de Instituto Peruano de Economía: <https://www.ipe.org.pe/portal/historia-de-dos-crisis/>

Instituto Peruano de Economía. (5 de Noviembre de 2021). *IPE: Tasa de interés de referencia*. Obtenido de IPE: <https://www.ipe.org.pe/portal/tasa-de-interes-de-referencia/>

Miklos, T. (s.f.). Prospectiva de la administración pública. *Revista análisis público*, 13-39. Obtenido de [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/D630B8BD9FE540F705257D82006FF01F/\\$FILE/1\\_pdfsam\\_01.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D630B8BD9FE540F705257D82006FF01F/$FILE/1_pdfsam_01.pdf)

Oliva, C., & Ugarte, M. (2006). *Uso y efectividad de los convenios de gestión*. Lima: Unidad Ejecutora Programa de Modernización y Descentralización del Estado - PCM. Obtenido de [https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu\\_publ/documentac/UsoyEfectividaddelosConveniodeGestion.pdf](https://www.mef.gob.pe/contenidos/presu_publ/documentac/UsoyEfectividaddelosConveniodeGestion.pdf)

Open Government Partnership. (2021). *OGP Participation and Co-Creation Standards*. OGP Steering Committee. Obtenido de <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

PNUD. (2022). *¿Qué son los ODS?* Obtenido de Los ODS en acción: <https://www.undp.org/es/sustainable-development->



Yong, L. (30 de mayo de 2021). *Por qué el desarrollo industrial es más importante que nunca: Plataforma de análisis económico*. Obtenido de Plataforma de análisis económico: <https://iap.unido.org/es/articles/por-que-el-desarrollo-industrial-es-mas-importante-que-nunca#:~:text=La%20industria%20manufacturera%20es%20la,el%20desarrollo%20inclusivo%20y%20sostenible.&text=Tras%20un%20par%20a%C3%A9ntesis%20de%20popularidad,econ%C3%B3mic>

## Fuentes legales

Constitución para la República del Perú, Constitución Política del Perú 1979 (Asamblea Constituyente de 1978, 12 de Julio de 1979).

Constitución Política del Perú , Constitución Política del Perú de 1993 (Congreso Constituyente Democrático de 1993, 29 de diciembre de 1993).

Decreto Legislativo N° 1088, Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Presidencia de la República 28 de junio de 2008).

Decreto Legislativo N° 1203, Decreto Legislativo que crea el sistema único de trámites (SUT) para la simplificación de procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad (Presidencia de la República del Perú 23 de setiembre de 2015).

Decreto Legislativo N° 1246, Decreto Legislativo que aprueba diversas medidas de simplificación administrativa (Congreso de la República del Perú 10 de noviembre de 2016).

Decreto Legislativo N° 1256, Decreto Legislativo que aprueba la ley de prevención y eliminación de barreras burocráticas (Presidencia de la República del Perú 8 de diciembre de 2016).

Decreto Legislativo N° 1269, Decreto Legislativo que crea el Régimen MYPE Tributario del impuesto a la renta (Presidencia de la República del Perú 20 de diciembre de 2016).

Decreto Legislativo N° 1270, Decreto Legislativo que modifica el texto del Nuevo Régimen Único Simplificado y Código Tributario (Presidencia de la República del Perú 20 de diciembre de 2016).

Decreto Legislativo N° 1310, D.L. Aprueba Medidas Adicionales de Simplificación Administrativa (Presidencia de la República del Perú 30 de diciembre de 2016).

Decreto Legislativo N° 1310, Decreto Legislativo que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa (Presidencia de la República del Perú 30 de diciembre de 2016).

Decreto Legislativo N° 1436, Decreto Legislativo Marco de la Administración Financiera del Sector Público (Presidencia de la República del Perú 16 de setiembre de 2018).

Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (Presidencia de la República del Perú 16 de setiembre de 2018).

Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Presidencia del Consejo de Ministros 9 de enero de 2013).

Decreto Supremo N° 029-2018-PCM, Reglamento que regula las políticas nacionales (Presidencia del Consejo de Ministros 20 de marzo de 2018).

Decreto Supremo N° 030-2002-PCM, Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Presidencia del Consejo de Ministros 3 de mayo de 2002).

Decreto Supremo N° 055-99-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo (Ministerio de Economía y Finanzas 14 de abril de 1999).

Decreto Supremo N° 163-2020-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento (Presidencia del Consejo de Ministros 3 de octubre de 2020).

Decreto Supremo N° 179-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta (Ministerio de Economía y Finanzas, 8 de diciembre de 2004).

Exp. N° 0008-2003-AI/TC, Más de 5000 ciudadanos contra el Decreto de Urgencia N° 140-2001 (Tribunal Constitucional, 11 de noviembre de 2003).

Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (Congreso de la República del Perú 30 de enero de 2002).

Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Congreso de la República del Perú, 8 de noviembre de 2002).

Ley N° 29158, Ley orgánica del Poder Ejecutivo (Congreso de la República del Perú, 20 de diciembre de 2007).

Ley N° 30056, Ley que modifica diversas leyes para facilitar la inversión, impulsar el desarrollo productivo y el crecimiento empresarial (Congreso de la República del Perú, 2 de Julio de 2013).

Resolución Directoral N° 0005-2022-EF/50.01, Directiva de programación multianual presupuestaria y formulación presupuestaria (Ministerio de Economía y Finanzas, 19 de febrero de 2022).

Resolución Directoral N° 011-2022-EF/50.01, Directiva de seguimiento en el marco de la Fase de Evaluación presupuestaria (Ministerio de Economía y Finanzas, 30 de abril de 2022).

Resolución Directoral N° 030-2020-EF/50.01, Directiva para el diseño de los programas presupuestales en el marco del presupuesto por resultados (Ministerio de Economía y Finanzas, 5 de diciembre de 2020).

#### Otras tesis

Gonzales, G. (2015). *Tamaño de la empresa e informalidad: Un analisis para las Micro y Pequeñas empresas del Sector Manufacturero de Chiclayo*. [Tesis para optar título profesional]: Universidad Católica Santo Toribio de Mogrovejo.

Navarro, M. (2019). *La informalidad en el sector manufacturero en Lima-Perú: Factores que limitan la formalización de las micro y pequeñas*

*empresas*. [Tesis para optar el grado de doctor]: Universidad Autónoma de Nuevo León.

Rioja, L. (2021). *Plan de capacitación para formalización de microempresas en mercado mayorista de Moshoqueque, distrito de José Leonardo Ortiz*. [Tesis de maestría]: Universidad César Vallejo.

Rodríguez, M. (2019). *En búsqueda de la Tierra Prometida: (des) encuentros entre Estado y Sociedad en la implementación del proyecto de traslado de los comerciantes minoristas de La Parada (2012-2014)*. [Tesis para obter el título de licenciada en sociología]: Pontificia Universidad Católica del Perú.

## **ANEXOS**

Anexo 1: Matriz de consistencia.

Anexo 2: Trabajos de investigación de elaboración propia en la que se ordena la información compilada para determinar los resultados de la investigación.

## MATRIZ DE CONSISTENCIA:

Problema General	Objetivo General	Hipótesis Principal	VARIABLES / DIMENSIONES	METODOLOGÍA
¿Qué impacto tuvo la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021?	Determinar el impacto de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.	El impacto que tuvo la política nacional de modernización de la gestión pública al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Modernización del estado</li> <li>2. Desarrollo económico</li> </ol>	<p><b>Enfoque:</b> mixto</p> <p><b>Tipo:</b> Básico-Longitudinal</p> <p><b>Nivel:</b> Descriptivo</p> <p><b>Diseño:</b> No experimental - Retrospectivo</p>
Problemas específicos	Objetivos específicos	Hipótesis derivadas		
¿Qué impacto tuvo el primer pilar de la PNMGP en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021?	Determinar el impacto del primer pilar de la PNMGP en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.	El impacto que tuvo el primer pilar de la PNMGP al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.	<p>Modernización del estado:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeamiento estratégico</li> <li>• Presupuesto por resultados</li> <li>• Simplificación administrativa</li> </ul>	<p><b>Población y muestra:</b> Compuesto por las empresas manufactureras de la región y las entidades de la administración relacionadas con el proceso de formalización de estas empresas</p>
¿Qué impacto tuvo el segundo pilar de la PNMGP en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021?	Determinar el impacto del segundo pilar de la PNMGP en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.	El impacto que tuvo el segundo pilar de la PNMGP al 2021 en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.	<p>Desarrollo económico:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico del sector manufacturero</li> <li>• Inversión privada en el sector manufacturero</li> </ul>	
¿Qué impacto tuvo el tercer pilar de la PNMGP en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021?	Determinar el impacto del tercer pilar de la PNMGP en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.	El impacto que tuvo el tercer pilar de la PNMGP al 2021 tuvo un impacto positivo en el desarrollo económico contra la informalidad empresarial del sector manufacturero en la región Lambayeque del año 2013 al 2021.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informalidad e intervención estatal</li> </ul>	
				<p><b>Técnicas e instrumentos:</b> Elaboración de cuadros, informes y entrevistas.</p>



# Documento de Trabajo N° 01: estudio sobre políticas públicas y planes estratégicos para la investigación.

## **I. Objetivos:**

Determinar el número de Políticas internacionales, Estatales y nacionales enfocadas al desarrollo económico para la promoción o formalización del sector manufacturero (o industrial).

Determinar el número de objetivos estratégicos y actividades estratégicas, de los instrumentos de planeación estratégica (PEDN, PESEM, PDRC, PDLC) destinadas al desarrollo económico para la promoción o formalización del sector manufacturero (o industrial)

Determinar la ratio de articulación entre los componentes (objetivos, acciones e indicadores) de las distintas políticas y planes estratégicos mostrados.

## **II. Metodología:**

Se analizarán las políticas públicas durante el periodo establecido y planes estratégicos mencionados para determinar cuántas de ellas tienen están enfocadas en el e desarrollo económico mediante la formalización o promoción del sector manufacturero. Posteriormente se realizará un análisis similar de los planes estratégicos PEDN, PESEM PDRC y PDLC para determinar el número de objetivos y actividades estratégicas para promoción o formalización del sector manufacturero y finalmente se analizará la articulación entre los diversos instrumentos y se determinará la ratio de articulación.

## **III. Desarrollo:**

### **1. Análisis de las políticas**

#### **1.1. Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) [2015 – Hoy]**

Recordando que la investigación está enfocada en la modernización del Estado y el desarrollo económico para combatir la informalidad en el sector manufacturero, deberemos revisar el contenido de política internacional más general a la que el Perú se integra y determinar cuáles políticas (entendiendo a cada ODS como una política) son pertinentes para el desarrollo de este trabajo.

El ODS N° 1: Fin de la pobreza, este objetivo de desarrollo sostenible se justifica en los tristes datos sobre la pobreza en el mundo y en el nivel y calidad de vida que tienen estas personas en función de sus ingresos, pese a que apunta el bien común, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN** en la medida que establece diferentes mecanismos para reducir la pobreza y aunque pueda reconocer la importancia de la industria, no es indispensable para el alcance de sus metas.

El ODS N° 2: Poner fin al hambre, este objetivo de desarrollo sostenible aborda la problemática del hambre, la desnutrición y la subalimentación de sectores de la población

mundial. Si bien dentro de sus lineamientos y metas se plantea asegurar y aumentar la productividad alimenticia, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN** en la medida que el impulso que proyectan es en el sector agrícola y no manufacturero (o solamente a la manufactura agroindustrial), por lo tanto, es una política que indirectamente apoya a la industrialización, pero el apoyo sería indirecto.

El ODS N° 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, este objetivo aborda el problema de la salud pública procurando prolongar la esperanza de vida y aumentando la calidad de vida de las personas, esto promoviendo los servicios de salud. Es por esto que su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN**, dado que el aumento de servicios de salud no está relacionado con el desarrollo de una industria para el alcance de este objetivo (al menos no directamente) no se contabilizará para la investigación.

El ODS N° 4: Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos. Esta ODS observa el problema escolar y la falta de niños educándose y pretende resolver estos problemas, porque la falta de educación crea barreras sociales que impiden la dinámica de progreso individual. Si bien la manufactura tiene como efecto secundario un aumento en la especialización, esta política no se pretende educar a través del impulso en la manufactura por lo tanto su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN**.

El ODS N° 5: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Este ODS pretende reducir los casos de abuso, de discriminación y otras formas de maltrato hacia la mujer, garantizando su participación política, económica y social. Si bien esto también comprende al sector manufacturero, no está centrado en este, ni en conseguir un desarrollo económico en sí, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN**.

EL ODS N° 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Este objetivo de desarrollo sostenible se enfoca en los problemas de saneamiento y las restricciones que grandes partes de la población para acceder a agua potable. Al enfocarse en las empresas de tratamiento de agua, distribución y el acceso de este servicio a la población, no guarda relación directa con en el sector manufacturero. Por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN**.

El ODS N° 7: Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna. Este objetivo de desarrollo sostenible se enfoca en los problemas relacionados con las fuentes de energía eléctrica, los impedimentos para acceder a estos servicios que tienen algunas personas y el empleo de insumos no renovables para generar energía. Aunque las fuentes energéticas son necesarias para el sector manufacturero, este ODS no está enfocado en contribuir a la manufactura directamente (aunque indirectamente lo haga) por ello, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN**.

El ODS N° 8: Promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos. Este problema tiene un fuerte enfoque económico destinado a

mantener un crecimiento sostenido que permita el desarrollo de empleos y el progreso de microempresas. Aunque no haga una referencia directa a la manufactura, sus metas si se enfocan directamente al enfoque de la investigación porque:

- Pretende aumentar el nivel de productividad económica diversificando, modernizando la tecnología e innovando, procurando un valor añadido (al igual que lo hace la manufactura).
- Crear puestos de trabajo decentes, impulsar el emprendimiento y fomentar la formalización permitiendo el acceso de estos a servicios financieros (combate de la informalidad)

Es por esto que consideramos que esta ODS **SÍ SE ALINEA CON EL ENFOQUE DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

El ODS N° 9: Construir infraestructura resilientes, promover la industrialización sostenible y fomentar la innovación. Este objetivo de desarrollo sostenible aborda tanto temas de la infraestructura pública, como el desarrollo industrial (manufacturero) como mecanismo para el desarrollo sostenible, es por esto que el enfoque de esta política está directamente vinculado con la investigación. Por lo tanto, su enfoque **SÍ SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

El ODS N° 10: Reducir la desigualdad en y entre los países, esta política pretende solucionar el problema de desigualdad dentro de los países y entre los países. Pretende aumentar la inclusión social y garantizar la igualdad de oportunidades para todos, mediante diversos mecanismos principalmente estatales. Pese a su carácter transversal a varios factores de nuestra sociedad no contiene una relación directa con nuestra investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

El ODS N° 11: Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles. Esta política se enfoca en el crecimiento que tienen las ciudades, determinando que al ser muy rápido este crecimiento, se terminan creando zonas marginales en las que un sector urbano sufre discriminación o falta de servicios que otro sector no padece. Por lo tanto, este objetivo apunta a que dichas ciudades sean homogéneas con sus ciudadanos y presten los mismos servicios para todos. Pese a su carácter transversal a varios factores de nuestra sociedad no contiene una relación directa con nuestra investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

El ODS N° 12: Garantizar modalidades de consumo y producción sostenible, esta ODS tiene un enfoque ecologista desde la perspectiva del consumidor y proveedor, pretendiendo medir el uso eficiente de los recursos naturales y evitando desperdicios innecesarios. Su enfoque está principalmente orientado a Alimentos, agua y energía. Si bien establece buenas prácticas para la producción manufacturera y reducir el impacto ambiental, su relación no es directa por lo que su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

El ODS N° 13: Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos. Esta política pretende reducir los niveles de CO2 y mitigar el calentamiento global. Si bien

las empresas manufactureras y las actividades económicas en general, deben tener cierta responsabilidad social para evitar la destrucción del planeta, los objetivos y metas de estas políticas no pretenden incentivar o formalizar la manufactura para el avance en el desarrollo económico. Por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

El ODS N° 14: Conservar y utilizar sosteniblemente los océanos, los mares y los recursos marinos. Esta política también tiene un enfoque ecologista, que por su importancia tiene efectos transversales que alcanza a las empresas manufactureras (al menos del sector pesquero) pero no se vincula directamente con las variables de esta investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

El ODS N° 15: Gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras, detener la pérdida de biodiversidad. Esta política también tiene un enfoque ecologista, que por su importancia tiene efectos transversales que alcanza a las empresas manufactureras (al menos los que utilizan recursos naturales terrestres) pero no se vincula directamente con las variables de esta investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

El ODS N° 16: Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas. Esta ODS aborda los problemas institucionales dentro de los Estados miembros de la ONU, combatiendo directamente la corrupción, el desmantelamiento de las instituciones públicas y el uso excesivo de la fuerza en contra de las libertades individuales. Si bien la modernización del estado implica la reducción y eliminación de este tipo de problemas, no se vincula directamente al contexto de la investigación (desarrollo económico, informalidad y sector manufacturero). Por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

El ODS N° 17: Revitalizar la alianza mundial para el Desarrollo sostenible. Esta política es en realidad como un meta-ODS porque es la ODS destinada a que las otras 16 ODS se cumplan y si bien ya habíamos determinado que la ODS N° 8 y N° 9 guardan relación con el enfoque de la investigación, las otras catorce ODS no necesariamente lo guardan. Por tanto, al tener un carácter general y meta referencial, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

Así podemos concluir de la política de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas solo existen dos (2) políticas (u ODS) internacionales enfocadas al desarrollo económico para la promoción o formalización del sector manufacturero; el ODS N° 8 y el ODS N° 9.

### *1.2. Programa País: OCDE-Perú [2017-...]*

El programa País: OCDE – Perú, no es en estricto una política internacional. Es en realidad, una agrupación de países cuya finalidad es diseñar mejores políticas para una vida mejor, promoviendo la prosperidad, igualdad y bienestar, básicamente, incrementar el índice de desarrollo humano en los países miembros. Aunque Perú desde el año 2008 comenzó su

acercamiento hacia la OCDE, recién a mediados de la década de los 10' del siglo XXI, se comenzaron reales esfuerzos por adaptarnos a los estándares de esta organización.

Como parte de esta interacción Perú – OCDE, se han desarrollado diversos estudios en Perú, respecto de los cuales se analiza la situación problemática en niveles multidimensionales, en política regulatoria, en distribución territorial, sobre la gobernanza, el nivel educativo, la integridad en la administración, el sistema de salud, desempeño ambiental y la contratación pública. Tal y como podemos observar, no estudia directamente el desarrollo económico, pero sí atiende al factor social de este desarrollo y no ignora ni menos precia el valor del crecimiento económico, es por ello que encontraremos a lo largo de esta política, solo 2 recomendación que pueden adaptarse al objeto de estudio de la presente investigación.

De todos estos estudios realizados solo los análisis multidimensionales abordan el tema de desarrollo económico y específicamente, plantean objetivos (o recomendaciones) que se asemejan al contexto del presente estudio. Dentro de este estudio, existen dos (2) objetivos: 1) Mayor productividad y competitividad, con un enfoque en la capacitación pero con el objetivo de diversificar la producción; y 2) Combatir la informalidad, tanto laboral como formalizar las unidades productivas informales para proteger a los trabajadores. Otros objetivos tales como educación técnica o modificar la estructura tributaria, si bien tienen incidencia sobre la perspectiva de la presente investigación, no guarda relación directa (a nuestro criterio) pues busca alcanzar fines distintos al crecimiento mediante industrialización.

### *1.3. Las políticas de Estado [2013-2021]*

La política N° 1 fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, no tiene dentro de sus cuatro (4) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 2 democratización de la vida política y fortalecimiento del sistema de partidos, no tiene dentro de sus cinco (5) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 3 Afirmación de identidad nacional, no tiene dentro de sus tres (3) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 4 Institucionalización del diálogo y la concertación, dentro de sus tres (3) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 5 gobierno en función de objetivos con planeamiento estratégico, prospectiva nacional y procedimientos transparentes es un que se relaciona parcialmente con esta investigación por abordar el primer pilar de la PNMGP. Sin embargo, el presente trabajo busca políticas y planeamientos relacionados con la manufactura, su promoción y/

formalización, por lo que dentro de sus cuatro (4) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 6 política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración, no tiene dentro de sus siete (7) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 7 erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana, no tiene dentro de sus ocho (8) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 8 descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú. Dado el enfoque regional de la presente investigación, es necesario mencionar que esta política contiene ciertos objetivos que se alinean con el enfoque de esta investigación los cuales son:

- e) Desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales.
- g) incorporará los mecanismos necesarios para (...) la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local.
- j) Fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa.

Debido a estos objetivos contenidos en esta política, que, si bien no se enfocan a la manufactura directamente sino a todo el sector económico (además del político y administrativo), por tratarse de un desarrollo económico regional, consideramos que **SÍ SE ALINEA CON EL ENFOQUE DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 9 política de seguridad nacional, no contiene dentro de sus cinco (5) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 10, reducción de la pobreza, aunque contenga dentro de sus objetivos uno destinado a promover el desarrollo empresarial local y el empleo formal sus otros nueve (9) objetivos no tienen este enfoque. A diferencia de la política N° 8, su enfoque está en función de incrementar el empleo formal y no del desarrollo de una industria o las condiciones básicas de esta. Esta política está orientada a conseguir resultados similares a los que se pretenden con el desarrollo económico, pero, valiéndose de distintos mecanismos para ello pudiendo incluso omitirse el sector manufacturero, por ello, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 11 Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación, no contiene dentro de sus seis (6) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 12 Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte, no contienen dentro de sus catorce (14) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 13 Acceso universal a los servicios de salud y a la seguridad social, dentro de sus quince (15) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 14 Acceso al empleo pleno, digno y productivo, dado el enfoque en combatir la informalidad empresarial para conseguir mayor empleo formal, contiene objetivos que sí se alinean con el enfoque de la presente investigación entre ellas:

- d) Desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores;
- e) Establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas;
- g) Promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales.

Debido a estos objetivos contenidos en esta política, que, si bien no se enfocan a la manufactura directamente sino a todo el sector económico, por su enfoque en combatir la informalidad y por tratarse de un desarrollo económico regional y local, consideramos que **SÍ SE ALINEA CON EL ENFOQUE DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 15 promoción de la seguridad alimentaria y nutrición, dentro de sus diecinueve (19) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 16 Fortalecimiento de la familia, protección y promoción de la niñez, la adolescencia y la juventud, dentro de sus dieciocho (18) objetivos, ninguno relacionado con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 17 Afirmación de la economía social de mercado, dentro de siete (7) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con

la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 18 Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica, contiene objetivos que sí se alinean con el enfoque de la presente investigación entre ellas:

- b) garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica.
- c) procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado.
- g) promoverá el valor agregado de bienes y servicios (...)
- i) Fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica (*para el crecimiento económico*)

Debido a estos objetivos contenidos en esta política, que, si bien no se enfocan a la manufactura directamente sino a todo el sector económico, por su enfoque en combatir la informalidad y procurar un crecimiento económico, consideramos que **SÍ SE ALINEA CON EL ENFOQUE DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 19 desarrollo sostenible y gestión ambiental, no contiene dentro de sus catorce (14) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 20 Desarrollo de la ciencia y tecnología, no contiene dentro de sus cinco (5) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 21 desarrollo en infraestructura y vivienda, no contiene dentro de sus once (11) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 22 Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad, no contiene dentro de sus dieciséis (16) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 23 política de desarrollo agrario y rural, salvo por una pequeña mención de apoyar la agroindustria (sin explicar cómo), no contiene dentro de sus seis (6) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 24 Afirmación de un Estado eficiente y transparente, no contiene dentro de sus ocho (8) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 25 Cautela de la institucionalidad de las fuerzas Armadas y su servicio a la democracia, no contiene dentro de sus ocho (8) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 26 Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas, no contiene dentro de sus seis (6) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 27 Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas, no contiene dentro de sus diez (10) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 28 Plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, no contiene dentro de sus nueve (9) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 29 Acceso a la información, libertad de expresión y libertad de prensa, no contiene dentro de sus once (11) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 30 Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional, no contiene dentro de sus seis (6) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 31 Sostenibilidad fiscal y reducción del peso de la deuda, no contiene dentro de sus seis (6) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 32 Gestión del riesgo de desastres, no contiene dentro de sus trece (13) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 33 Política de Estado sobre los recursos hídricos, no contiene dentro de sus quince (15) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 34 Ordenamiento y gestión territorial, no contiene en sus trece (13) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

La política N° 35 Sociedad de la información y sociedad del conocimiento, no contiene en sus diez (10) objetivos, ninguno está relacionado directamente con el enfoque de la presente investigación sino con la preservación del modelo económico, por lo tanto, su enfoque **NO SE ALINEA CON EL DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.**

Así podemos concluir de las Políticas de Estado aprobadas en el Foro del Acuerdo Nacional, Existen tres (3) políticas que pueden ser enfocadas al desarrollo económico para la promoción o formalización del sector manufacturero; Las políticas N° 8, 14 y 18.

#### *1.4. Agenda de competitividad [2014-2018]*

Esta Política está enfocada en promover el desarrollo productivo y empresarial, por ello su objetivo N° 1 es: incrementar la productividad y fortalecer las capacidades de las empresas para diferenciarse en el mercado nacional e internacional.

Para el alcance de este objetivo, se han propuesto las siguientes actividades: i) Implementar plataforma de servicios para el desarrollo empresarial (presencial y virtual), que articule con los diferentes programas y proyectos del sector público y privado (AT, capacitaciones, ext. tecnológico, financiamiento, uso de las TIC, etc); ii) Ajustar e implementar instrumento de apoyo a clusters.

Esta política también está enfocada en la facilitación de negocios por eso su objetivo N° 7 es: Garantizar predictibilidad y transparencia en la regulación y gestión del Estado.

Para el alcance de este objetivo se han propuesto las siguientes actividades: i) Implementar los procedimientos simplificados y actualización del T.U.P.A.; ii) Elaborar el plan de implementación para cada una de las ventanillas únicas utilizando TIC; iii) Ampliar la cobertura del sistema de constitución de empresas en línea a nivel nacional.; iv) Modificar diversos dispositivos para mejorar organización y gestión del Poder Judicial (notificación electrónica, embargos electrónicos, registros electrónicos, plazos y otras medidas).

Entonces en esta política se cuenta con dos (2) objetivos priorizados que se enfocan al desarrollo general de las empresas que indirectamente repercuten con el enfoque de la investigación.

### *1.5. Política nacional de competitividad y productividad [2018-2021]*

Esta política que es la renovación de la agenda nacional de competitividad, también está enfocada en el desarrollo productivo y empresarial, por ello su objetivo N° 6 es: Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.

Para ello propone los siguientes lineamientos: i) Mejorar los instrumentos de desarrollo productivo, de asociatividad y de articulación empresarial, fomentando el desarrollo de economías de escala; ii) Procurar una simplificación administrativa eficaz y continua en los tres niveles de gobierno, fomentando la eliminación de barreras de acceso y salida de los mercados.

Entonces en esta política se cuenta con un (1) objetivo priorizado que se enfoca al desarrollo de negocios que indirectamente repercute con el enfoque de la presente investigación.

## *2. Análisis de los planes estratégicos*

### *2.1. Plan estratégico de desarrollo nacional [2011-2016]*

Este PEDN, establece como Objetivo Nacional (del eje estratégico 4): Economía competitiva con alto nivel de empleo y productividad.

A su vez en este objetivo, trae objetivos específicos de los cuales no todos son relevantes para esta investigación sea por su generalidad o transversalidad, por ejemplo: la economía política estable, cuyos indicadores son mediciones del PBI o el nivel de presión tributaria.

El Objetivo específico N° 2: Estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado y productividad sí está relacionado con el enfoque de la presente investigación. A su vez tiene acciones estratégicas: i) Crear una entidad encargada específicamente de la promoción y el fomento de nuevas actividades económicas competitivas internacionalmente; ii) Establecer mecanismos de apoyo para el desarrollo de conglomerados, cadenas productivas y parques industriales con enfoque nacional, regional y local, desarrollando y ampliando el mercado interno; iii) Concertar medidas de promoción del desarrollo productivo entre los sectores público y privado, e implementarlas; iv) Difundir adecuadamente los servicios prestados por el Estado y por los gobiernos regionales y locales a los agentes económicos; v) Diseñar e implementar un sistema de información georreferenciado sobre las áreas de desarrollo económico y potencialidades regionales y locales;

El objetivo específico N° 4: La innovación, el desarrollo tecnológico y la aplicación del conocimiento científico contribuyen constantemente al desarrollo de las actividades productivas y a su sostenibilidad ambiental. A su vez tiene acciones estratégicas: i) Implementar nuevas metodologías e instrumentos de financiamiento de la ciencia y la tecnología (fondos de investigación y desarrollo, priorización de proyectos, etc.); ii) Identificar subsectores de mediana y alta tecnología en los que se tenga ventajas comparativas o competitivas, y desarrollarlos; iii) Implementar medidas para incrementar la inversión privada nacional y extranjera en sectores productivos de mediana y alta tecnología; iv) Fomentar las actividades de investigación a fin de incorporar investigadores científico-

tecnológicos con probada producción en publicaciones y patentes; v) Crear un Centro Nacional de Investigación Científica y Tecnológica para el desarrollo de sectores priorizados, tanto para realizar actividades de investigación básica como para apoyar a los sectores industriales de mediana y alta tecnología.

También establece como objetivo nacional (del eje estratégico 5): Desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada.

El objetivo específico N° 2: Actividad industrial diversificada y con alto valor agregado en los sectores agrario, pesquero, minero y turístico, concordante con las ventajas comparativas y competitivas de cada espacio geográfico regional. A su vez acciones estratégicas como: i) Crear incentivos, reglas y mecanismos que promuevan el desarrollo de una industria manufacturera descentralizada, con capacidad competitiva a nivel internacional; ii) Implementar programas de incentivos y estímulos para el desarrollo diferenciado de la producción e industrialización agrícola en función de las características climático-ambientales y productivas de cada región; iii) Estimular la inversión pública y privada en la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías que, aplicadas a la producción característica de cada espacio geográfico regional, incrementen su valor agregado; iv) Orientar la inversión pública y privada hacia el mejoramiento de la competitividad, la innovación y la adecuación tecnológica que mejore los procesos productivos y favorezca la articulación interregional; v) Establecer acuerdos con el sector privado para la aplicación de tecnologías industriales que contribuyan a la innovación, la competitividad y el mayor valor agregado de la producción.

Entonces, existen dos ejes estratégicos (el N° 4 y N° 5) cuyo enfoque es en el mismo sentido que el de la presente investigación; a su vez, se presentan dos (2) objetivos nacionales con mismo enfoque que el de la presente investigación (el N° 4 y N°5) a su vez hay tres (3) objetivos específicos que se relacionan con la presente investigación (el N° 4.2, 4.4 y 5.2) y hay quince (15) acciones estratégicas orientadas al desarrollo de la presente investigación.

## 2.2. Plan estratégico de desarrollo nacional [2016-2021]

Este PEDN, establece como Objetivo Nacional (en el eje N° 4): Desarrollar una economía diversificada y sofisticada con crecimiento sostenible, en una estructura descentralizada, generadora de empleo digno.

Objetivo específico N° 1: Tener una estructura productiva diversificada y pro-exportadora que participe en cadenas de valor global. A su vez tiene acciones estratégicas: i) Establecer mecanismos de apoyo para el desarrollo de conglomerados, clústeres, CITES y parques tecnológicos que potencien el desarrollo empresarial enlazándolas a cadenas productivas; ii) Establecer mecanismos de apoyo para el desarrollo de conglomerados, clústeres, CITES y parques tecnológicos que potencien el desarrollo empresarial enlazándolas a cadenas productivas; iii) Impulsar el desarrollo de industrias de transformación de alto contenido tecnológico, con base en los sectores de producción exportable;

Objetivo específico N° 6: Mejorar el ambiente de negocios y desarrollo productivo. A su vez tiene acciones estratégicas: i) Promover la simplificación de los procesos, procedimientos y la eficiencia en las regulaciones; ii) Establecer una estrategia pública articulada para el apoyo al desarrollo productivo empresarial con enfoque de competitividad y desarrollo territorial.

Objetivo específico N° 7: Desarrollar un sistema de innovación que potencie la estructura económica hacia actividades intensivas en ciencia y tecnología. A su vez tiene acciones estratégicas: i) Invertir de manera creciente y sostenida en Investigación y Desarrollo; ii) Diseñar e implementar los mecanismos necesarios que dinamicen la creación tecnológica a través de la cooperación gobierno-empresa-universidad iii) Promover y potenciar la innovación de procesos, de productos y de gestión en las empresas para incrementar su competitividad.

Establece como Objetivo Nacional (en el eje N° 5): Territorio cohesionado y organizado en ciudades sostenibles con provisión asegurada de infraestructura de calidad.

El Objetivo específico N° 1 Desarrollar el territorio con mayor cohesión en lo físico, económico, social e institucional en distintos niveles (nacional, regional y local). A su vez, acciones estratégicas tales como: i) Promover la descentralización económica y la generación de polos regionales de desarrollo productivo y parques industriales, con la participación de las organizaciones productoras locales y el fomento de sus potencialidades económicas; ii) Promover la innovación y transferencia tecnológica, propiciando la activa participación de actores regionales y locales, y fortalecer y promover el desarrollo, articulación y financiamiento de los centros de innovación tecnológica a nivel regional; iii) Fortalecer capacidades de gestión pública y técnica para el desarrollo regional.

Entonces, existen dos ejes estratégicos (el N° 4 y N° 5) cuyo enfoque es en el mismo sentido que el de la presente investigación; a su vez, se presentan dos (2) objetivos nacionales con mismo enfoque que el de la presente investigación (el N° 4 y N°5) a su vez hay cuatro (4) objetivos específicos que se relacionan con la presente investigación (el N° 4.1, 4.6, 4.7 y 5.1) y hay once (11) acciones estratégicas orientadas al desarrollo de la presente investigación.

### *2.3. Plan Estratégico Sectorial Multianual – Producción [2012-2016]*

En el presente PESEM hay un eje destinado directamente a la industria, en ese sentido cuenta con los siguientes objetivos estratégicos: objetivo N° 1 Consolidar una estructura productiva, descentralizada, diversificada, inclusiva y ambientalmente sostenible, con creciente productividad y valor agregado; objetivo N° 2 Fortalecer la contribución de la industria manufacturera en la economía nacional; objetivo N° 5 Propiciar las reformas para que el Perú cuente con un marco institucional facilitador y promotor del desarrollo productivo, con cobertura nacional y un enfoque descentralizado; y un objetivo estratégico general: Fortalecer la organización e institucionalidad del Sector.

Dentro del Objetivo N° 1 se han planteado las siguientes acciones estratégicas: i) Impulsar la difusión del conocimiento relativo a aspectos incluidos en la propiedad intelectual, tales

como los vinculados a invenciones y nuevas tecnologías; ii) Promover el desarrollo de cadenas, conglomerados y parques industriales y tecnológicos priorizados en regiones.

Dentro del objetivo N° 2 se han planteado las siguientes acciones estratégicas: i) impulsar la atracción de inversiones en proyectos sectoriales (específicamente manufactureros); ii) Promover la articulación productiva a partir del desarrollo de la industria petroquímica; iii) Generar espacios permanentes de diálogo y coordinación con el sector privado y otros actores involucrados; iv) Establecer de manera consensuada, metas sectoriales de mediano plazo y monitorear su cumplimiento.

Dentro del objetivo N° 5 se han planteado las siguientes acciones estratégicas: i) Impulsar el desarrollo de capacidades en el marco de las funciones sectoriales transferidas a los gobiernos regionales (incluye manufactura); ii) Crear y desarrollar un Organismo Técnico Especializado de ámbito nacional que integre la oferta de transferencia tecnológica y servicios tecnológicos del Sector Industria;

Entonces, se determina que en este PESEM existen tres (3) objetivos estratégicos y ocho (8) acciones estratégicas que están relacionados con el enfoque de la presente investigación.

#### *2.4. Pla Estratégico Sectorial Multianual – Producción [2016-2021]*

Este PESEM tiene dos ejes; el primero de diversificación en el que podemos encontrar los siguientes objetivos estratégicos: i) Incrementar la diversificación y la sofisticación de la estructura productiva contribuyendo al crecimiento económico sostenible; ii) Incrementar la inversión en innovación; iii) Fortalecer la articulación empresarial entre los agentes de la cadena de valor. En el segundo eje de producción podemos encontrar el siguiente objetivo estratégicos: i) Incrementar la productividad de las empresas con criterios de descentralización inclusión y sostenibilidad ambiental.

Dentro del primer objetivo estratégico podemos encontrar las siguientes acciones estratégicas: i) Las empresas acceden a infraestructura productiva con mejores condiciones de competitividad; ii) Las empresas y la ciudadanía obtienen condiciones idóneas y consensuadas a través de políticas públicas para el desarrollo productivo; iii) Los nuevos motores de desarrollo son potenciados mediante mesas de trabajo promovida por el sector producción; iv) Las empresas son potenciadas por la cooperación técnica de alta tecnología promovida por el Sector producción.

Dentro del segundo objetivo estratégico podemos encontrar las siguientes acciones estratégicas: i) Empresas acceden a la oferta de servicios tecnológicos y transferencia tecnológica; ii) Empresas reciben protección jurídica en temas de propiedad intelectual producto de la normatividad desarrollada por el sector producción.

Dentro del tercer objetivo estratégico podemos encontrar las siguientes acciones estratégicas: i) empresas forman parte de iniciativas de clúster; ii) Empresas fortalecen la cadena de proveeduría; iii) Empresas se articulan a cadenas globales de valor.

Dentro del objetivo único del eje producción podemos encontrar las siguientes acciones estratégicas: i) Conductores y trabajadores de empresas reciben capacitación y asistencia técnica; ii) Conductores y trabajadores de empresas reciben una formación laboral adecuada a las necesidades de la empresa; iii) Empresas acceden a servicios de articulación empresarial y acceso a mercados nacionales e internacionales; iv) Fortalecimiento del desarrollo productivo en la industria y de la gestión ambiental de las actividades productivas; v) Las empresas reciben bienes públicos producto de la coordinación del sector producción con diversas entidades del gobierno; vi) Las empresas se benefician de la promoción de *stakeholders* para la generación de conocimiento entre sector público, privado y la academia.

Este PESEM cuenta con cuatro (4) objetivos estratégicos; y con quince (15) acciones estratégicas relacionadas con el enfoque de la presente investigación.

### 2.5. Plan Estratégico Sectorial Multianual – Producción [2017-2021,2023,2024,2025]

Este PESEM que derogó el anterior, inicialmente se aprobó mediante Resolución Ministerial N° 354-2017-PRODUCE, derogando el PESEM 2016-2021, que había sido aprobado mediante Resolución Ministerial 435-2015-PRODUCE. No obstante, este mismo PESEM fue ampliado (en su aplicación temporal) hasta el año 2023, mediante Resolución Ministerial N° 200-2020-PRODUCE; luego volvió a ampliarse hasta el año 2024, mediante Resolución Ministerial N° 139-2021-PRODUCE; y finalmente volvió a ser ampliada hasta el año 2025, mediante Resolución Ministerial N° 168-2022-PEODUCE. No obstante, realizamos un análisis conjunto porque su modificación solo se limita a la temporalidad del plan estratégico sin sufrir mayores modificaciones en su contenido, es decir, objetivos y acciones estratégicas.

En este PESEM el objetivo estratégico N° 1 es: Incrementar la competitividad de los agentes económicos del sector producción y N° 2 Fortalecer el desarrollo empresarial de las Micro, pequeñas y medianas empresas.

Dentro del objetivo estratégico N° 1 podemos encontrar las siguientes acciones estratégicas: i) Promover el uso de tecnología productivas mejoradas en las empresas; ii) Incentivar la innovación productiva en las empresas.

Dentro del objetivo estratégico N° 2 podemos encontrar las siguientes acciones estratégicas: i) Facilitar la formalización de las MYPES; ii) Promover el acceso a nuevos mercados de la MIPYME y modalidades asociativas.

Entonces, en este PESEM se cuenta con dos (2) objetivos estratégicos y con cuatro (4) acciones estratégicas, parcialmente relacionados con el enfoque de la presente investigación.

### 2.6. Plan de Desarrollo Regional Concentrado Lambayeque [2011-2018]

Este PDRC tiene objetivos estratégicos enfocados a la presente investigación incluidos en el eje estratégico II: Competitividad económico-productivo e innovación. Existen por lo tanto dos (2) objetivos estratégicos que se pretenden alcanzar. 3) El nivel de competitividad regional se ha incrementado sostenidamente, posicionando al departamento de Lambayeque

dentro de los cinco departamentos con mejores índices a nivel nacional; 4) El sistema productivo regional de Lambayeque es diversificado en base al impulso de sus corredores económicos, el desarrollo económico local y sustentado principalmente en la sostenibilidad de la agroindustria, turismo, comercio y gastronomía.

El objetivo estratégico N° 3 tiene las siguientes acciones estratégicas: i) Crear una plataforma de desarrollo: Estado-universidad-empresa que monitoree el desarrollo competitivo de la región (3.2.1 y 3.2.3); ii) Se promoverá y apoyará las iniciativas innovadoras de las actividades productivas la región (especialmente agropecuarias, industriales, artesanales, pesquera, etc.) (3.4.1); iii) Se impulsará la creación de centros de innovación tecnológica industrial y artesanal, así como la capacitación correspondiente (3.4.1); iv) . Fomentar el desarrollo de la Micro y Pequeña empresa, principalmente de los sectores agricultura, industria, turismo y agroindustria (3.9.1); v) Promover y apoyar la formalización de MYPES en sectores priorizados. (3.9.6); vi) Fortalecer la formación técnica-productiva de acuerdo a la realidad industrial regional (3.9.9); Facilitar procedimientos para la formalización empresarial mediante ventanillas únicas para acortar los plazos y reducir costos de trámite (3.10.3); vii) Apoyo a la formalización progresiva de pequeñas y medianas empresas (3.11.1); viii) Incentivar el financiamiento, y apoyar la transferencia tecnológica (3.11.6); ix) Se promoverá la recuperación y diversificación productiva de las empresas agroindustriales azucareras con participación directa de la inversión privada, de sus trabajadores y del estado (3.16.5).

El objetivo estratégico N° 4 tiene las siguientes acciones estratégicas: i) Promover la generación de valor agregado a productos agropecuarios que permite la creación de *clusters*; ii) Desarrollo de información y articulación de mercados internos y externo para mejorar la productividad y rentabilidad.

Entonces existe un (1) eje estratégico que aborda el enfoque de la tesis (eje estratégico II); existen dos (2) objetivos estratégicos (N° 3 y 4) que guardan relación con el enfoque de la presente investigación. A su vez existen once (11) acciones estratégicas que también guardan relación con el tema de investigación.

## 2.7. Plan de Desarrollo Regional Concertado – Lambayeque [2018-2030]

Este PDRC a diferencia del anterior ya no cuenta con ejes estratégicos, directamente desarrolla los objetivos estratégicos. Por ello, se analizarán directamente los objetivos estratégicos.

El objetivo estratégico N° 5: Diversificar la actividad productiva del departamento de Lambayeque, No obstante, no tiene una acción estratégica específica para incentivo del sector manufacturero, ni tampoco incentivos para la formalización de las empresas manufactureras que se encuentren en situación de informalidad. Más allá del objetivo mismo que cuenta con indicador propio e independiente de las acciones estratégicas trazadas.

Si bien existe un (1) solo objetivo estratégico que guarda relación con el objetivo de la presente investigación, no existen acciones estratégicas destinadas a la promoción o formalización de empresas manufactureras en la Región Lambayeque.

## 2.8. Plan de Desarrollo Local Concertado – Provincia Chiclayo [2016-2021]

En el PDLC de la provincia de Chiclayo ni existe ningún eje estratégico, ni objetivo estratégico, ni acción estratégica, destinada a la promoción o formalización de empresas manufactureras en la localidad. Por lo tanto, su valor es de cero (0).

## 2.9. Plan de Desarrollo Local Concertado – Provincia Lambayeque [2011-2021]

En el PDLC de la provincia de Lambayeque (el marco del eje estratégico N° 3) se establece como objetivo estratégico N° 3: Promover la competitividad de las actividades productivas, vinculadas al desarrollo humano y al desarrollo local, provincial, regional y nacional. A su vez este objetivo, en el enfoque de la manufactura (o industrialización) estableció las siguientes acciones estratégicas: i) Promover el procesamiento de alimentos con destino al mercado interno y a la exportación; ii) Fortalecer las potencialidades de los recursos mineros no metálicos de yeso, sal y recursos eólicos; iii) Promover la industrialización, promover el parque industrial de la provincia de Lambayeque; iv) Promover la industrialización del yeso y de la sal en Mórrope

Entonces en este PDLC – Provincia Lambayeque, encontramos un (1) objetivo estratégico y cuatro (4) acciones estratégicas que guardan relación con el enfoque de la presente investigación.

## 2.10. Plan de Desarrollo Local Concertado – Provincia Ferreñafe [2012-2021]

En el PDLC de la provincia de Ferreñafe no existe ningún objetivo estratégico que directamente se relacione con el objeto de la presente investigación. Si bien existen objetivos estratégicos destinados a generar un desarrollo económico, el enfoque de estos objetivos es directamente hacia la actividad agraria, ni si quiera se pretende (según este plan estratégico) industrializar el agro. Inclusive los avances en tecnología o las alianzas universitarias, están únicamente enfocadas en apoyar a empresas agrícolas. Por lo tanto, se concluye que el valor tanto de objetivos estratégicos como de acciones estratégicas con el enfoque (o contexto) de la presente investigación, es de cero (0).

## ***3. Análisis de la articulación entre los diferentes instrumentos de política y planeación.***

### 3.1. Articulación entre las políticas públicas

Para medir la articulación entre las políticas públicas, primero es necesario especificar los diferentes elementos entre las diversas políticas existentes, esto es, objetivos priorizados, lineamientos y metas. Para ello elaboraremos un cuadro con las políticas que hemos determinado tienen un enfoque acorde con el contexto de la presente investigación:

POLÍTICAS PÚBLICAS	OBJETIVOS PRIORIZADOS	LINEAMIENTOS/METAS
Los ODS [2015-2021]	ODS N° 8: Trabajo decente y crecimiento económico.	Proteger empleos y apoyar a pequeñas y medianas empresas, y a los trabajadores del sector informal, mediante programas de respuesta y recuperación económicas.
		Crecer económicamente en función del PBI per cápita un 7% anual
		Orientar el aumento necesario de estímulos fiscales y financieros para que las políticas macroeconómicas funcionen en favor de los más vulnerables y reforzar las respuestas multilaterales y regionales
		Incrementar la productividad económica mediante la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación.
		Formalizar y estimular el crecimiento de las MYPES.
	ODS N° 9: Industria, innovación e infraestructura.	Promover una industrialización inclusiva y sostenible, aumentar significativamente la contribución de la industria al empleo y al PBI.
		Aumentar el acceso de las pequeñas industrias y otras empresas, particularmente en los países en desarrollo, a los servicios financieros, incluidos créditos asequibles, y su integración en las cadenas de valor y los mercados
		Aumentar la investigación científica y mejorar la capacidad tecnológica de los sectores industriales de todos los países, en particular los países en desarrollo, entre otras cosas fomentando la innovación y aumentando considerablemente, de aquí a 2030, el número de personas que trabajan en investigación y desarrollo por millón de habitantes y los gastos de los sectores público y privado en investigación y desarrollo
		Apoyar el desarrollo de tecnologías, la investigación y la innovación nacionales en los países en desarrollo, incluso garantizando un entorno normativo propicio a la diversificación industrial y la adición de valor a los productos básicos, entre otras cosas
Programa país OCD-Perú	Fomentar la diversificación	la regulación y apertura del mercado; el desarrollo de nuevas industrias competitivas; las estrategias de innovación; la tributación y el uso de los ingresos provenientes de recursos

	económica y la productividad	naturales; y la mejora del marco institucional estratégico para el desarrollo productivo del Perú.
	Promover el empleo formal	fomentar la formalización de las firmas, el Perú debe reducir los incentivos de las firmas a permanecer pequeñas al simplificar los regímenes tributarios y al reducir los costos administrativos y los costos fijos vinculados a la formalidad. Finalmente, para facilitar la creación de oportunidades de trabajo formal, el Perú debe unir sus esfuerzos de formalización a una amplia estratégica de diversificación productiva, dirigida a la creación de empleos formales, empleos de mejor calidad.
Políticas de Estado [2013-2021]	N° 8 Descentralización política, económica y administrativa para propiciar el desarrollo integral, armónico y sostenido del Perú	desarrollará plataformas regionales de competitividad orientadas al crecimiento de las economías locales y regionales
		incorporará los mecanismos necesarios para mejorar la capacidad de gestión, la competencia y la eficiencia de los entes públicos y privados, así como la competitividad de las empresas y las cadenas productivas en los niveles nacional, regional y local;
		fomentará el acceso al capital en los niveles regional y local, particularmente para la micro, pequeña y mediana empresa;
	N° 14 Acceso al empleo pleno, digno y productivo	fomentará la concertación entre el Estado, la empresa y la educación para alentar la investigación, la innovación y el desarrollo científico, tecnológico y productivo, que permita incrementar la inversión pública y privada, el valor agregado de nuestras exportaciones y la empleabilidad de las personas, lo que supone el desarrollo continuo de sus competencias personales, técnicas y profesionales y de las condiciones laborales
		desarrollará políticas nacionales y regionales de programas de promoción de la micro, pequeña y mediana empresa con énfasis en actividades productivas y en servicios sostenibles de acuerdo a sus características y necesidades, que faciliten su acceso a mercados, créditos, servicios de desarrollo empresarial y nuevas tecnologías, y que incrementen la productividad y asegurar que ésta redunde a favor de los trabajadores

		establecerá un régimen laboral transitorio que facilite y amplíe el acceso a los derechos laborales en las micro empresas
		promoverá que las empresas inviertan en capacitación laboral y que se coordine programas públicos de capacitación acordes a las economías locales y regionales
	N° 18 Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica	garantizará un marco legal que promueva la formalización y la competitividad de la actividad económica;
		procurará una simplificación administrativa eficaz y continua, y eliminará las barreras de acceso y salida al mercado
		promoverá el valor agregado de bienes y servicios e incrementará las exportaciones, especialmente las no tradicionales
		fomentará la investigación, creación, adaptación y transferencia tecnológica y científica;
Agenda de competitividad [2014-2018]	objetivo N° 1 es: incrementar la productividad y fortalecer las capacidades de las empresas para diferenciarse en el mercado nacional e internacional.	Implementar plataforma de servicios para el desarrollo empresarial (presencial y virtual), que articule con los diferentes programas y proyectos del sector público y privado (AT, capacitaciones, ext. tecnológico, financiamiento, uso de las TIC, etc)
		Ajustar e implementar instrumento de apoyo a clusters.
	objetivo N° 7 es: Garantizar predictibilidad y transparencia en la regulación y gestión del Estado	Implementar los procedimientos simplificados y actualización del T.U.P.A.
		Elaborar el plan de implementación para cada una de las ventanillas únicas utilizando TIC
		Ampliar la cobertura del sistema de constitución de empresas en línea a nivel nacional.
		Modificar diversos dispositivos para mejorar organización y gestión del Poder Judicial (notificación electrónica, embargos electrónicos, registros electrónicos, plazos y otras medidas).

<p>Política nacional de competitividad [2018-2021]</p>	<p>su objetivo N° 6 es: Generar las condiciones para desarrollar un ambiente de negocios productivo.</p>	<p>Mejorar los instrumentos de desarrollo productivo, de asociatividad y de articulación empresarial, fomentando el desarrollo de economías de escala</p>
		<p>Procurar una simplificación administrativa eficaz y continua en los tres niveles de gobierno, fomentando la eliminación de barreras de acceso y salida de los mercados.</p>

Tal como podemos observar en el cuadro anterior los objetivos priorizados en los ODS, así como el Programa País de la OCDE, y las políticas de Estado, se articulan altamente pues tienen un mismo enfoque en promover la industria, la manufactura, aumentar el empleo decente mediante el crecimiento industrial, formalización de pequeñas y medianas empresas. Es por esto que las metas y lineamientos de cada política pública pueden coincidir o incluso parecer un desarrollo de la política de mayor amplitud territorial. Por coincidir en todos los objetivos priorizados y desarrollar todos los lineamientos o metas propuestos, determinamos que la articulación es de un cien por ciento (100%).

El nivel de articulación que existe entre las Políticas de Estado con la Agenda de competitividad también es óptimo, pero no integral. No desarrolla todos los lineamientos propuestos en las ODS, ni del programa país ni con las políticas de Estado, sin embargo, si tiene un fuerte enfoque en la industria. De los objetivos priorizados solo aborda los enfocados en la industria, no obstante, hay lineamientos que ignora los cuales son: el énfasis en la transferencia tecnológica para las empresas, los programas de formalización, la creación de regímenes laborales que permitan a las MYPES contratar formalmente; es por ello que solo está articulada en un ochenta por ciento (72.7%).

El nivel de articulación que existe de la Política nacional de competitividad es igual al de la agenda de competitividad, si bien mantiene un objetivo y algunos lineamientos planteados por la agenda de competitividad, ya no tiene un enfoque destinado a la industria y la inversión, en ese sentido es más generalizado en los aspectos de tecnología, capacitación laboral quitándole el enfoque que compartía el instrumento predecesor con la presente investigación, además mantiene la falencia en relacionar la inversión en investigación y desarrollo con las empresas y en los programas de formalización. Por lo que se asigna medio valor a los lineamientos relacionados con la investigación y con el financiamiento, la tecnología y la capacitación laboral; mientras que se mantendrá la ausencia de valoración en aquellos lineamientos que no son abordados. Por lo tanto, la ratio de articulación es de cincuenta y cuatro por ciento (54%).

Tomando en cuenta que cada política se desarrolló en un tiempo determinado para efectos de identificar la ratio de articulación, es necesario graficar el tiempo en que cada política se desarrolló y ubicar la ratio correspondiente como el promedio entre el porcentaje de articulación que existe entre las políticas internacionales, estatales y nacionales con el enfoque del presente estudio. Así tenemos que:

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
P.I. (1)	ODS								
OCDE						Programa País OCDE			
P.E. (2)	Políticas de Estado								
P.N. (3)		Agenda de competitividad					Política nacional de C.		
<b>P. A. (4)</b>	-		<b>86%</b>				<b>77%</b>		

(1) Política Internacional

(2) Política Estatal

(3) Política Nacional

(4) Porcentaje de Articulación: Esto es igual al promedio ponderado que existe entre las articulaciones de las políticas internacionales con las políticas de estado; y de las políticas de Estado con las políticas nacionales.

Así se concluye que durante el año 2013 y 2014 no es posible realizar una articulación integral puesto que no existían aún las políticas públicas que son materia de análisis. Del año 2015 al 2018, se deduce un nivel de articulación del 86%; y del año 2019 al año 2021 se deduce un nivel de articulación del 77%.

### 3.2. Articulación entre los Planes estratégicos

Los planes estratégicos tienen elementos en común tales como: objetivos estratégicos, acciones estratégicas e indicadores, Por esa razón, en función de la correspondencia que tengan estos planes, en los tres niveles (nacional, regional y local) determinaremos si están altamente articulados o no.

PLAN ESTRATÉGICO	OBJETIVO ESTRATÉGICO	ACCIONES ESTRATÉGICAS	INDICADORES	PROYECCIÓN
PEDN [2011-2016]	Objetivo específico N° 2: Estructura productiva diversificada, competitiva, sostenible y con alto valor agregado y productividad	i) Crear una entidad encargada específicamente de la promoción y el fomento de nuevas actividades económicas competitivas internacionalmente;	Productividad promedio:  Valor agregado bruto (soles)/PEA ocupado	26 000
		ii) Establecer mecanismos de apoyo para el desarrollo de conglomerados, cadenas productivas y parques industriales con enfoque nacional, regional y local, desarrollando y ampliando el mercado interno;	Puesto según la facilidad de hacer negocios:  Ranking Doing Business	25
		iii) Concertar medidas de promoción del desarrollo productivo entre los sectores público y privado, e implementarlas;  iv) Difundir adecuadamente los servicios prestados por el Estado y por los gobiernos regionales y locales a los agentes económicos;  v) Diseñar e implementar un sistema de información georreferenciado sobre las áreas de desarrollo económico y potencialidades regionales y locales	Participación del Valor Agregado Bruto (VAB) manufacturero en el PBI Total:  (VAB manufactura/ VAB total)*100	25%

	<p>objetivo específico N° 4: La innovación, el desarrollo tecnológico y la aplicación del conocimiento científico contribuyen constantemente al desarrollo de las actividades productivas y a su sostenibilidad ambiental.</p>	<p>i) Implementar nuevas metodologías e instrumentos de financiamiento de la ciencia y la tecnología (fondos de investigación y desarrollo, priorización de proyectos, etc.);</p> <p>ii) Identificar subsectores de mediana y alta tecnología en los que se tenga ventajas comparativas o competitivas, y desarrollarlos;</p> <p>iii) Implementar medidas para incrementar la inversión privada nacional y extranjera en sectores productivos de mediana y alta tecnología;</p> <p>iv) Fomentar las actividades de investigación a fin de incorporar investigadores científico-tecnológicos con probada producción en publicaciones y patentes;</p> <p>v) Crear un Centro Nacional de Investigación Científica y Tecnológica para el desarrollo de sectores priorizados, tanto para realizar actividades de investigación básica como para apoyar a los sectores industriales de mediana y alta tecnología.</p>	<p>Número anual de nuevas patentes:</p> <p>Número de solicitudes de patentes tecnológicas de residentes al año (INDECOPI)</p>	<p>100</p>
			<p>Tasa de inversión en investigación, ciencia y tecnología:</p> <p>Inversión en investigación/PBI</p>	<p>1%</p>
	<p>El objetivo específico N° 2: Actividad industrial diversificada y con alto valor agregado en los sectores agrario,</p>	<p>i) Crear incentivos, reglas y mecanismos que promuevan el desarrollo de una industria manufacturera descentralizada, con capacidad competitiva a nivel internacional;</p>	<p>Participación del sector secundario de las regiones en el PBI:</p>	<p>55%</p>

	<p>pesquero, minero y turístico, concordante con las ventajas comparativas y competitivas de cada espacio geográfico regional.</p>	<p>ii) Implementar programas de incentivos y estímulos para el desarrollo diferenciado de la producción e industrialización agrícola en función de las características climático-ambientales y productivas de cada región;</p> <p>iii) Estimular la inversión pública y privada en la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías que, aplicadas a la producción característica de cada espacio geográfico regional, incrementen su valor agregado;</p> <p>iv) Orientar la inversión pública y privada hacia el mejoramiento de la competitividad, la innovación y la adecuación tecnológica que mejore los procesos productivos y favorezca la articulación interregional;</p> <p>v) Establecer acuerdos con el sector privado para la aplicación de tecnologías industriales que contribuyan a la innovación, la competitividad y el mayor valor agregado de la producción.</p>	<p>(Valor agregado bruto del sector secundario del país menos Lima/Valor agregado bruto del sector secundario país) * 100%</p>	
--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

PEDN [2016-2021]	Objetivo específico N° 1: Tener una estructura productiva diversificada y pro-exportadora que participe en cadenas de valor global.	i) Establecer mecanismos de apoyo para el desarrollo de conglomerados, clústeres, CITES y parques tecnológicos que potencien el desarrollo empresarial enlazándolas a cadenas productivas;	Índice de complejidad económica	-0,15
		ii) Impulsar el desarrollo de industrias de transformación de alto contenido tecnológico, con base en los sectores de producción exportable	Tasa de variación porcentual de las exportaciones no tradicionales	4,7%
	Objetivo específico N° 6: Mejorar el ambiente de negocios y desarrollo productivo. A su vez tiene acciones estratégicas	i) Promover la simplificación de los procesos, procedimientos y la eficiencia en las regulaciones; ii) Establecer una estrategia pública articulada para el apoyo al desarrollo productivo empresarial con enfoque de competitividad y desarrollo territorial.	Índice Doing Busines (facilidad para hacer negocios) – del Banco Mundial	38
	Objetivo específico N° 7: Desarrollar un sistema de innovación que potencie la estructura económica hacia actividades	i) Invertir de manera creciente y sostenida en Investigación y Desarrollo; ii) Diseñar e implementar los mecanismos necesarios que dinamicen la creación tecnológica a	Exportaciones de productos de alta tecnología (% de exportaciones manufacturadas)	4,45%

	intensivas en ciencia y tecnología	través de la cooperación gobierno-empresa-universidad iii) Promover y potenciar la innovación de procesos, de productos y de gestión en las empresas para incrementar su competitividad.		
	El Objetivo específico N° 1 Desarrollar el territorio con mayor cohesión en lo físico, económico, social e institucional en distintos niveles (nacional, regional y local)	i) Promover la descentralización económica y la generación de polos regionales de desarrollo productivo y parques industriales, con la participación de las organizaciones productoras locales y el fomento de sus potencialidades económicas; ii) Promover la innovación y transferencia tecnológica, propiciando la activa participación de actores regionales y locales, y fortalecer y promover el desarrollo, articulación y financiamiento de los centros de innovación tecnológica a nivel regional; iii) Fortalecer capacidades de gestión pública y técnica para el desarrollo regional.	Índice de densidad del Estado	0.80
PESEM – Producción [2013-2016]	objetivo N° 1 Consolidar una estructura productiva, descentralizada, diversificada, inclusiva y ambientalmente sostenible, con creciente	i) Impulsar la difusión del conocimiento relativo a aspectos incluidos en la propiedad intelectual, tales como los vinculados a invenciones y nuevas tecnologías; ii) Promover el desarrollo de cadenas, conglomerados y parques industriales	Variación anual de Valor agregado por trabajador por tamaño empresarial	3%
			N° de nuevos proyectos de innovación	200

	productividad y valor agregado;	y tecnológicos priorizados en regiones.	adjudicados por convocatoria de fondos concursables	
			Monto ejecutado en proyectos de innovación por fondos concursables	85 (millones de soles)
	objetivo N° 2 Fortalecer la contribución de la industria manufacturera en la economía nacional;	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) impulsar la atracción de inversiones en proyectos sectoriales (específicamente manufactureros);</li> <li>ii) Promover la articulación productiva a partir del desarrollo de la industria petroquímica;</li> <li>iii) Generar espacios permanentes de diálogo y coordinación con el sector privado y otros actores involucrados;</li> <li>iv) Establecer de manera consensuada, metas sectoriales de mediano plazo y monitorear su cumplimiento.</li> </ul>	Variación porcentual anual del índice de crecimiento industrial-ICI	7%
	objetivo N° 5 Propiciar las reformas para que el Perú cuente con un marco institucional facilitador y promotor del desarrollo productivo, con cobertura nacional y un enfoque descentralizado; y un objetivo estratégico general: Fortalecer la	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Impulsar el desarrollo de capacidades en el marco de las funciones sectoriales transferidas a los gobiernos regionales (incluye manufactura);</li> <li>ii) Crear y desarrollar un Organismo Técnico Especializado de ámbito nacional que integre la oferta de transferencia tecnológica y servicios tecnológicos del Sector Industria</li> </ul>	Efectividad de las propuestas técnicas, normativas iniciativas legislativas presentadas por PRODUCE	80%
			Implementación efectiva de las propuestas técnicas, normativas e iniciativas legislativas aprobadas	80%

	organización e institucionalidad del Sector.		Planes Nacionales aprobados en materia de desarrollo productivo, MYPE y Cooperativas	0
PESEM – Producción [2016]	Incrementar la diversificación y la sofisticación de la estructura productiva contribuyendo al crecimiento económico sostenible.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Las empresas acceden a infraestructura productiva con mejores condiciones de competitividad;</li> <li>ii) Las empresas y la ciudadanía obtienen condiciones idóneas y consensuadas a través de políticas públicas para el desarrollo productivo;</li> <li>iii) Los nuevos motores de desarrollo son potenciados mediante mesas de trabajo promovida por el sector producción;</li> <li>iv) Las empresas son potenciadas por la cooperación técnica de alta tecnología promovida por el Sector producción.</li> </ul>	Índice de diversificación de las exportaciones	2.651
			Porcentaje de la exportación manufacturera de Alta y mediana tecnología con relación del total de las exportaciones	12%
	Incrementar la inversión en innovación;	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Empresas acceden a la oferta de servicios tecnológicos y transferencia tecnológica;</li> <li>ii) Empresas reciben protección jurídica en temas de propiedad intelectual producto de la normatividad desarrollada por el sector producción.</li> </ul>	Porcentaje de la inversión en Investigación y Desarrollo (I+D) respecto del PBI	0.33%
	Fortalecer la articulación empresarial entre los agentes de la cadena de valor.	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Empresas forman parte de iniciativas de clúster;</li> <li>ii) Empresas fortalecen la cadena de proveeduría;</li> <li>iii) Empresas se articulan a cadenas globales de valor.</li> </ul>	Estado de desarrollo de clúster	3.9

	Incrementar la productividad de las empresas con criterios de descentralización inclusión y sostenibilidad ambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Conductores y trabajadores de empresas reciben capacitación y asistencia técnica;</li> <li>ii) Conductores y trabajadores de empresas reciben una formación laboral adecuada a las necesidades de la empresa;</li> <li>iii) Empresas acceden a servicios de articulación empresarial y acceso a mercados nacionales e internacionales;</li> <li>iv) Fortalecimiento del desarrollo productivo en la industria y de la gestión ambiental de las actividades productivas;</li> <li>v) Las empresas reciben bienes públicos producto de la coordinación del sector producción con diversas entidades del gobierno;</li> <li>vi) Las empresas se benefician de la promoción de <i>stakeholders</i> para la generación de conocimiento entre sector público, privado y la academia.</li> </ul>	Productividad total de Factores Relativa (Perú con EEUU)	69%
			Índice de Brecha Regional de Productividad (en Manufactura)	47.28%
PESEM – Producción [2017-2021]	Objetivo estratégico N° 1 es: Incrementar la competitividad de los agentes económicos del sector producción	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Promover el uso de tecnología productivas mejoradas en las empresas;</li> <li>ii) Incentivar la innovación productiva en las empresas.</li> </ul>	Volumen de exportaciones de productos manufacturados de mediana y alta tecnología (en millones de dólares)	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) 1 603</li> <li>ii) 1 265</li> </ul>
			Porcentaje de participación de las	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) 13,3%</li> <li>ii) 10,8%</li> </ul>

			exportaciones de productos de media y alta tecnología en las exportaciones manufactureras.	
			Porcentaje de empresas que realizan gasto en investigación y desarrollo I+D	i) 39.9% ii) 4.2%
	Objetivo estratégico N° 2 Fortalecer el desarrollo empresarial de las Micro, pequeñas y medianas empresas.	i) Facilitar la formalización de las MYPES; ii) Promover el acceso a nuevos mercados de la MIPYME y modalidades asociativas.	Volumen de producción de las MIPYME (millones de soles)	i) 144 860 ii) 137 497
			Porcentaje de MYPE formalizadas	i) 62,1% ii) 55%
			Porcentaje de MYPE con acceso al sistema financiero	i) 10,3% ii) 6,8%
PDRC – Lambayeque [2013-2018]	3) El nivel de competitividad regional se ha incrementado sostenidamente, posicionando al departamento de Lambayeque dentro de los cinco departamentos	i) Crear una plataforma de desarrollo: Estado-universidad-empresa que monitoree el desarrollo competitivo de la región (3.2.1 y 3.2.3); ii) Se promoverá y apoyará las iniciativas innovadoras de las actividades productivas la región (especialmente	Índice de competitividad de Lambayeque	46

	con mejores índices a nivel nacional;	<p>agropecuarias, industriales, artesanales, pesquera, etc.) (3.4.1);</p> <p>iii) Se impulsará la creación de centros de innovación tecnológica industrial y artesanal, así como la capacitación correspondiente (3.4.1);</p> <p>iv) . Fomentar el desarrollo de la Micro y Pequeña empresa, principalmente de los sectores agricultura, industria, turismo y agroindustria (3.9.1);</p> <p>v) Promover y apoyar la formalización de MYPES en sectores priorizados. (3.9.6);</p> <p>vi) Fortalecer la formación técnica-productiva de acuerdo a la realidad industrial regional (3.9.9); Facilitar procedimientos para la formalización empresarial mediante ventanillas únicas para acortar los plazos y reducir costos de trámite (3.10.3);</p> <p>vii) Apoyo a la formalización progresiva de pequeñas y medianas empresas (3.11.1);</p> <p>viii) Incentivar el financiamiento, y apoyar la transferencia tecnológica (3.11.6);</p>	Rankin de innovación de Departamento de Lambayeque respecto al país	3
			Rankin de inversión en ciencia y tecnología de Lambayeque respecto al país	4
			Rankin de solicitud otorgada de patente de invención, modelos de utilidad y diseños industriales de Lambayeque respecto al país	2

		ix) Se promoverá la recuperación y diversificación productiva de las empresas agroindustriales azucareras con participación directa de la inversión privada, de sus trabajadores y del estado (3.16.5).	Porcentaje de MYPES informales	-
	4) El sistema productivo regional de Lambayeque es diversificado en base al impulso de sus corredores económicos, el desarrollo económico local y sustentado principalmente en la sostenibilidad de la agroindustria, turismo, comercio y gastronomía	i) Promover la generación de valor agregado a productos agropecuarios que permite la creación de <i>clusters</i> ; ii) Desarrollo de información y articulación de mercados internos y externo para mejorar la productividad y rentabilidad.	Participación del PBI departamental respecto al PBI Nacional	3,3%
			Porcentaje de participación del PBI departamental por actividad Manufacturera	14%
PDRC – Lambayeque [2019-2021]	El objetivo estratégico N° 5: Diversificar la actividad productiva del departamento de Lambayeque	-	Índice de diversificación  (fuente: Centrum PUCP)	34
PDLC – Chiclayo [2016-2021]	-	-	-	-

<p>PDLC – Lambayeque [2013-2021]</p>	<p>objetivo estratégico N° 3: Promover la competitividad de las actividades productivas, vinculadas al desarrollo humano y al desarrollo local, provincial, regional y nacional.</p>	<p>i) Promover el procesamiento de alimentos con destino al mercado interno y a la exportación; ii) Fortalecer las potencialidades de los recursos mineros no metálicos de yeso, sal y recursos eólicos; iii) Promover la industrialización, promover el parque industrial de la provincia de Lambayeque; iv) Promover la industrialización del yeso y de la sal en Mórrope</p>	<p>PBI per cápita (en dólares)</p>	<p>8 000</p>
			<p>Presión tributaria: (Ingresos propios/ingresos foncomún) * 100%</p>	<p>20/70</p>
			<p>Productividad promedio: Valor agregado/PEA ocupada</p>	<p>25 860</p>
			<p>Rankin de índice de competitividad global</p>	<p>50</p>
			<p>Participación del VAP manufacturero en el PBI total: VAP manufactura / VAP total</p>	<p>-</p>
			<p>Diversificación de la exportación</p>	<p>50%</p>
			<p>Tasa de inversión en investigación, ciencia y tecnología: Inversión en investigación/PBI</p>	<p>0.8%</p>

PDLC – Ferreñafe [2013-2021]	-	-	-	-
------------------------------------	---	---	---	---

Dada la amplitud de instrumentos de planeación estratégica que existen y su divergencia temporal, será necesario primero identificar cuales tienen una coexistencia temporal para luego comenzar a analizar la articulación entre los planes estratégicos de diferentes niveles (Nacionales, sectoriales, regionales y locales).

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PEN(1)	PEDN: Plan Bicentenario				PEDN: Perú hacia el 2021				
PES(2)	PESEM – producción 2012 - 2016			PESEM – producción 2016 - 2021	PESEM – producción 2017 - 2021				
PER(3)	PDRC Lambayeque 2011-2021						PDRC Lambayeque al 2030		
PEL(4)	-			PDLC Chiclayo 2016-2021					
	PDLC Lambayeque 2011-2021								
	PDLC Ferreñafe 2012 - 2021								

- (1) Plan Estratégico Nacional
- (2) Plan Estratégico Sectorial
- (3) Plan Estratégico Regional
- (4) Plan Estratégico Local (provincial)

Tomando en cuenta este gráfico procederemos a evaluar la articulación en función de los periodos de años en los que los instrumentos de planeación estratégica estuvieron vigentes así podemos identificar cuatro periodos que deben ser analizados independientemente, estos son: el periodo 2013 al 2015; periodo 2016; periodo 2017 al 2018; y el periodo 2019 al 2021.

Para el análisis del primer periodo 2013 al 2015; Es necesario medir cual es el nivel de articulación que existe entre el vigente PEDN y el vigente PESEM. Tras verificar sus objetivos estratégicos, determinamos que tienen una articulación del cien por ciento (100%), acciones estratégicas están articuladas en un sesenta y cuatro (64%), y en el caso de los indicadores estos coinciden o están articulados en un ochenta por ciento (80%), estando articulados el PEDN con el PESEM (de este periodo) en un **ochenta y uno coma tres por ciento (81,3%)**. Para verificar la articulación entre el PESEM vigente en este periodo y la PDRC – Lambayeque vigente en este periodo, nos remitimos a los mismos criterios encontrando una articulación en sus objetivos estratégicos del sesenta y seis coma seis por ciento (66,6%); en las acciones estratégicas se determinó un articulación del setenta y cinco por ciento (75%); y en los indicadores se ha determinado que se articulan cinco de seis indicadores, es decir, ochenta y tres coma tres por ciento (83,3%); estando articulados el PESEM con el PDRC (de este periodo) **en un setenta y cinco por ciento (75%)**. La articulación del PDRC de esta época, con el PDLC de Chiclayo, que aún no existía, se le asignará un valor de **cero por ciento (0%) de articulación**. De igual manera, al no tener ningún extremo relacionado con la promoción o formalización de empresas manufactureras, el PDLC de Ferreñafe se le asigna un valor del **cero por ciento (0%) de articulación**. Finalmente, el PDLC de Lambayeque (provincia) se articula con el PDRC de Lambayeque

(región) en un cien por ciento (100%) en sus objetivos estratégicos; a su vez, se articula en un ochenta y ocho coma ocho por ciento (88,8%) en sus acciones estratégicas, y se articula en un setenta y uno coma cuatro por ciento (71,4%) sus indicadores, generando así un nivel de articulación del **ochenta y seis coma siete por ciento (86,7%)** de articulación entre el PDRC y el PDLC de Lambayeque vigentes en ese periodo. **CONCLUYÉNDOSE: UNA RATIO DE CUARENTA Y OCHO COMA CUATRO POR CIENTO (48,4%) DE ARTICULACIÓN DURANTE ESTE PERIODO.**

Para el análisis del segundo periodo del año 2016 es necesario medir cual es el nivel de articulación que existe entre el vigente PEDN y el vigente PESEM. Tras verificar sus objetivos estratégicos, determinamos que tienen una articulación del cien por ciento (100%), acciones estratégicas están articuladas en un ochenta por ciento (80%), y los indicadores están articulados en un cincuenta por ciento (50%), determinándose que el PEDN y el PESEM de este periodo están articulados en **un setenta y seis coma seis por ciento (76,6%)**. A su vez la ratio de articulación entre el PESEM vigente y el PDRC de Lambayeque vigente es, en sus objetivos prioritarios, de un cincuenta por ciento (50%); en sus acciones estratégicas es de un sesenta por ciento (60%); y en sus indicadores está articulado en un cincuenta por ciento (50%); por lo tanto, el PSEM y el PDRC vigente está articulado **en un cincuenta y tres coma tres por ciento (53,3%)**. Finalmente se vuelve a repetir el análisis entre la articulación en los niveles regionales y locales. Pese a que se promulga un PDLC para Chiclayo este sigue sin guardar relación alguna con el PDRC, en el enfoque y contexto de la presente investigación, es por ello que el valor asignado es de **cero por ciento (0%)**. De igual manera, al no tener ningún extremo relacionado con la promoción o formalización de empresas manufactureras, el PDLC de Ferreñafe se le asigna un valor del **cero por ciento (0%) de articulación**. Finalmente, el PDLC de Lambayeque (provincia) se articula con el PDRC de Lambayeque (región) en un cien por ciento (100%) en sus objetivos estratégicos; a su vez, se articula en un ochenta y ocho coma ocho por ciento (88,8%) en sus acciones estratégicas, y se articula en un setenta y uno coma cuatro por ciento (71,4%) sus indicadores, generando así un nivel de articulación del **ochenta y seis coma siete por ciento (86,7%)** de articulación entre el PDRC y el PDLC de Lambayeque vigentes en ese periodo. **CONCLUYÉNDOSE: UNA RATIO DE CUARENTA Y DOS COMA SIETE PORCIENTO (42,7%) DE ARTICULACIÓN DURANTE ESTE PERIODO.**

Para el análisis del periodo 2017 -2018 es necesario medir cual es el nivel de articulación que existe entre el vigente PEDN y el vigente PESEM. Tras verificar sus objetivos estratégicos, determinamos que tienen una articulación del treinta y siete coma cinco por ciento (37,5%), de igual manera sus acciones estratégicas están articuladas en un cuarenta por ciento (40%) y en sus indicadores están articulados en un sesenta por ciento (60%), por lo tanto, el PEDN y el PESEM de este periodo se articulan en un **cuarenta y cinco coma ocho por ciento (45,8%)**. A su vez la ratio de articulación entre el PESEM vigente y el PDRC de Lambayeque está articulado, en sus objetivos prioritarios, en sesenta y seis coma seis por ciento (66,6%); respecto a sus acciones estratégicas el nivel de articulación es del cien por ciento (100%) y respecto de los indicadores su nivel de articulación es del sesenta y seis coma seis por ciento (66,6%); determinándose un nivel de articulación entre el PESEM y el PDRC de

Lambayeque vigente ascendente al **setenta y siete coma siete por ciento (77.7%)**. Finalmente se repite el análisis entre la PDRC de Lambayeque con los distintos PDLC de sus provincias. Al ser el caso de Chiclayo un PDLC que no guarda relación con el enfoque de la presente investigación y no desarrollar objetivos estratégicos, ni acciones estratégicas ni indicadores relacionados con la promoción o formalización de la manufactura se la asigna el valor de **cero por ciento (0%)**; De igual manera, al no tener ningún extremo relacionado con la promoción o formalización de empresas manufactureras, el PDLC de Ferreñafe se le asigna un valor del **cero por ciento (0%) de articulación**. Finalmente, el PDLC de Lambayeque (provincia) se articula con el PDRC de Lambayeque (región) en un cien por ciento (100%) en sus objetivos estratégicos; a su vez, se articula en un ochenta y ocho coma ocho por ciento (88,8%) en sus acciones estratégicas, y se articula en un setenta y uno coma cuatro por ciento (71,4%) sus indicadores, generando así un nivel de articulación del **ochenta y seis coma siete por ciento (86,7%)** de articulación entre el PDRC y el PDLC de Lambayeque vigentes en ese periodo. **CONCLUYÉNDOSE: UNA RATIO DE CUARENTA Y DOS POR CIENTO (42%) DE ARTICULACIÓN DURANTE ESTE PERIODO**

Finalmente, para el análisis del periodo 2019-2021 es necesario medir cual es el nivel de articulación que existe entre el vigente PEDN y el vigente PESEM. Tras verificar sus objetivos estratégicos, determinamos que tienen una articulación del treinta y siete coma cinco por ciento (37,5%), de igual manera sus acciones estratégicas están articuladas en un cuarenta por ciento (40%) y en sus indicadores están articulados en un sesenta por ciento (60%), por lo tanto, el PEDN y el PESEM de este periodo se articulan en un **cuarenta y cinco coma ocho por ciento (45,8%)**. Posteriormente, determinamos que la ratio de articulación entre el PESEM vigente y el PDRC de Lambayeque, vigente en ese periodo, es de cincuenta por ciento (50%) en sus objetivos estratégicos; respecto a sus acciones estratégicas están articulados ambos instrumentos en un doce coma cinco por ciento (12,5%), y respecto a sus indicadores estos están articulados en treinta y tres por ciento (33%); por lo tanto, la ratio de articulación entre el PESEM y el PDRC vigentes en ese periodo es de **treinta y uno coma ocho por ciento (31,8%)**. A continuación, se determina el porcentaje de articulación entre el PDRC vigente y el PDLC, tomando en cuenta el enfoque y contexto de la presente investigación, es decir que promueva o formaliza el sector manufacturero, en ese sentido, al ser el caso de Chiclayo un PDLC que no guarda relación con el enfoque de la presente investigación y no desarrollar objetivos estratégicos, ni acciones estratégicas ni indicadores relacionados con la promoción o formalización de la manufactura se la asigna el valor de **cero por ciento (0%)**; De igual manera, al no tener ningún extremo relacionado con la promoción o formalización de empresas manufactureras, el PDLC de Ferreñafe se le asigna un valor del **cero por ciento (0%) de articulación**. En el caso de la articulación entre el PDRC y la PDLC de Lambayeque está articulada en al cien por ciento (100%) respecto de sus objetivos estratégicos, también está articulada al cien por ciento (100%) en sus acciones estratégicas y también se encuentra articulada en un (100%) respecto de sus indicadores, promediándose una articulación entre el PDRC de Lambayeque y el PDLC de Lambayeque (provincia) del cien por ciento (100%). **CONCLUYÉNDOSE: UNA RATIO DE TREINTA Y CINCO COMA CINCO POR CIENTO (35,5%) DE ARTICULACIÓN DURANTE ESTE PERIODO**

Habiendo terminado de realizar las aproximaciones en los grados de articulación que existían entre los diferentes instrumentos de planeación estratégica en los distintos niveles durante un mismo periodo podemos plasmar el valor porcentual de la articulación que existía durante este periodo. Pudiendo plasmar dicha información en el siguiente gráfico.

Año	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
PEN	PEDN: Plan Bicentenario				PEDN: Perú hacia el 2021				
PES	PESEM – producción 2012 - 2016			PESEM – producción 2016 - 2021	PESEM – producción 2017 - 2021				
PER	PDRC Lambayeque 2011-2021						PDRC Lambayeque al 2030		
PEL	-			PDLC Chiclayo 2016-2021					
	PDLC Lambayeque 2011-2021								
	PDLC Ferreñafe 2012 - 2021								
P.A.	48,4%			42,7%	42%			35,5%	

#### IV. Resultados:

##### *4.1. Respecto al número de Políticas internacionales, Estatales y nacionales enfocadas al desarrollo económico para la promoción o formalización del sector manufacturero (o industrial)*

Respecto de este indicador se determinó que:

Año	Nº de políticas Públicas para la promoción o formalización del sector manufacturero-industrial			
	Internacionales	Estatales	Nacionales	Totales
2013	-	3	-	3
2014	-	3	2	5
2015	2	3	2	7
2016	2	3	2	7
2017	4	3	2	7
2018	4	3	1	6
2019	4	3	1	6
2020	4	3	1	6
2021	4	3	1	6

##### *4.2. Respecto al número de objetivos estratégicos y actividades estratégicas, de los instrumentos de planeación estratégica (PEDN, PESEM, PDRC, PDLC) destinadas al desarrollo económico para la promoción o formalización del sector manufacturero (o industrial)*

Año	N° de Objetivos y Acciones estratégicas para la promoción o formalización del sector manufacturero-industrial									
	PEDN		PESEM		PDRC		PDLC		Total	
	O.E.	A.E.	O.E.	A.E.	O.E.	A.E.	O.E.	A.E.	O.E.	A.E.
2013	3	15	3	8	2	11	1	4	9	38
2014	3	15	3	8	2	11	1	4	9	38
2015	3	15	3	8	2	11	1	4	9	38
2016	3	15	4	15	2	11	1	4	10	45
2017	4	11	2	4	1	0	1	4	8	19
2018	4	11	2	4	1	0	1	4	8	19
2019	4	11	2	4	1	0	1	4	8	19
2020	4	11	2	4	1	0	1	4	8	19
2021	4	11	2	4	1	0	1	4	8	19

**4.3. Respecto a la ratio de articulación entre los componentes (objetivos, acciones e indicadores) de las distintas políticas y planes estratégicos estudiados**

Año	Ratio de articulación de la política pública
2013	-
2014	
2015	
2016	86%
2017	
2018	
2019	77%
2020	
2021	
2021	
2014	

Año	Ratio de articulación de los planes estratégicos
2013	48,4%
2014	
2015	
2016	42,7%
2017	42%
2018	
2019	
2020	35,5%
2021	
2021	
2014	

## Documento de Trabajo N° 02: estudio sobre el presupuesto

### **I. Objetivos:**

Determinar el número de pliegos, unidades ejecutoras en los distintos niveles de gobierno (Nacional, Regional y local), están relacionadas a la función industria.

Determinar el presupuesto asignado y metas alcanzadas por pliegos y unidades ejecutoras relacionadas a la función industria

### **II. Metodología:**

Se empleará el sistema de consulta amigable del MEF y el portal de transparencia para determinar el número de pliegos y unidades ejecutoras que están relacionados a la función industria. Luego de determinados los pliego y unidades ejecutoras se procederá a calcular el presupuesto asignado y determinar la estructura de sus gastos. Posteriormente se determinará el presupuesto que ha sido ejecutado y las metas que han sido alcanzadas en función de los reportes en el portal de transparencia.

### **III. Desarrollo:**

#### ***3.1. Pliego y unidades ejecutoras***

##### ***3.1.1. Año 2013***

En el total del presupuesto nacional, de acuerdo a la función 14 (industria) y sector 38 (producción) solo existen **dos (2) pliegos**, los cuales son el pliego 038 – Ministerio de la Producción; y el Pliego 241 – Instituto tecnológico de la producción – ITP. En ambos casos ambas instituciones son sus unidades ejecutoras. En el nivel regional solo estuvo el pliego para el gobierno regional así que hubo solo **un (1) pliego**; y en el nivel local solo hubo **un (1) Pliego** compuesto por la municipalidad provincial de Lambayeque

En el Ministerio de la Producción se desarrollaron (9) productos/Proyectos; en el ITP se desarrollaron tres (3) Productos/Proyectos; en el Gobierno Regional se establecieron dos (2) productos/proyectos; y a nivel local se desarrolló un (1) producto/proyecto, en la provincia de Lambayeque.

##### ***3.1.2. Año 2014***

En el total del presupuesto nacional, de acuerdo a la función 14 (industria) y sector 38 (producción) solo existen **dos (2) pliegos**, los cuales son el pliego 038 – Ministerio de la Producción; y el Pliego 241 – Instituto tecnológico de la producción – ITP. En ambos casos ambas instituciones son sus unidades ejecutoras. En el nivel regional solo estuvo el pliego para el gobierno regional así que hubo solo **un (1) pliego**; y en el nivel local solo hubo **un (1) Pliego** compuesto por la municipalidad provincial de Lambayeque

En el Ministerio de la Producción se desarrollaron (7) productos/Proyectos; en el ITP se desarrollaron tres (3) Productos/Proyectos; en el Gobierno Regional se establecieron dos (2)

productos/proyectos; y a nivel local se desarrolló un (1) producto/proyecto, en la provincia de Lambayeque.

### 3.1.3. Año 2015

En el total del presupuesto nacional, de acuerdo a la función 14 (industria) y sector 38 (producción) solo existen **dos (2) pliegos**, los cuales son el pliego 038 – Ministerio de la Producción; y el Pliego 241 – Instituto tecnológico de la producción – ITP. En ambos casos ambas instituciones son sus unidades ejecutoras. En el nivel regional solo estuvo el pliego para el gobierno regional así que hubo solo **un (1) pliego**; y en el nivel local solo hubo **un (1) Pliego** compuesto por la municipalidad provincial de Lambayeque

En el Ministerio de la Producción se desarrollaron (7) productos/Proyectos; en el ITP se desarrollaron (30) Productos/Proyectos; en el Gobierno Regional se establecieron (22) productos/proyectos; y a nivel local se desarrolló (1) producto/proyecto, en la provincia de Lambayeque.

### 3.1.4. Año 2016

En el total del presupuesto nacional, de acuerdo a la función 14 (industria) y sector 38 (producción) solo existen **dos (2) pliegos**, los cuales son el pliego 038 – Ministerio de la Producción; y el Pliego 241 – Instituto tecnológico de la producción – ITP. En ambos casos ambas instituciones son sus unidades ejecutoras. En el nivel regional solo estuvo el pliego para el gobierno regional así que hubo solo **un (1) pliego**; y en el nivel local solo hubo **un (1) Pliego** compuesto por la municipalidad provincial de Lambayeque

En el Ministerio de la Producción se desarrollaron (7) productos/Proyectos; en el ITP se desarrollaron (29) Productos/Proyectos; en el Gobierno Regional se establecieron (24) productos/proyectos; y a nivel local (provincial) se desarrolló (1) producto/proyecto, en la provincia de Lambayeque.

### 3.1.5. Año 2017

En el total del presupuesto nacional, de acuerdo a la función 14 (industria) y sector 38 (producción) solo existen **dos (2) pliegos**, los cuales son el pliego 038 – Ministerio de la Producción; y el Pliego 241 – Instituto tecnológico de la producción – ITP. En ambos casos ambas instituciones son sus unidades ejecutoras. En el nivel regional solo estuvo el pliego para el gobierno regional así que hubo solo **un (1) pliego**; y en el nivel local solo hubo **un (1) Pliego** compuesto por la municipalidad provincial de Lambayeque

En el Ministerio de la Producción se desarrollaron (7) productos/Proyectos; en el ITP se desarrollaron (30) Productos/Proyectos; en el Gobierno Regional se establecieron (24) productos/proyectos; y a nivel local (provincial) se desarrolló (1) producto/proyecto, en la provincia de Lambayeque.

### 3.1.6. Año 2018

En el total del presupuesto nacional, de acuerdo a la función 14 (industria) y sector 38 (producción) solo existen **dos (2) pliegos**, los cuales son el pliego 038 – Ministerio de la

Producción; y el Pliego 241 – Instituto tecnológico de la producción – ITP. En ambos casos ambas instituciones son sus unidades ejecutoras. En el nivel regional solo estuvo el pliego para el gobierno regional así que hubo solo **un (1) pliego**; y en el nivel local solo hubo **un (1) Pliego** compuesto por la municipalidad provincial de Lambayeque

En el Ministerio de la Producción se desarrollaron (7) productos/Proyectos; en el ITP se desarrollaron (25) Productos/Proyectos; en el Gobierno Regional se establecieron (2) productos/proyectos; y a nivel local (provincial) se desarrolló (1) producto/proyecto, en la provincia de Lambayeque.

### *3.1.7. Año 2019*

En el total del presupuesto nacional, de acuerdo a la función 14 (industria) y sector 38 (producción) solo existen **tres (3) pliegos**, los cuales son el pliego 038 – Ministerio de la Producción; el Pliego 241 – Instituto tecnológico de la producción – ITP; y el pliego 244 el INACAL. En ambos casos ambas instituciones son sus unidades ejecutoras. En el nivel regional solo estuvo el pliego para el gobierno regional así que hubo solo **un (1) pliego**; y en el nivel local solo hubo **un (1) Pliego** compuesto por la municipalidad provincial de Lambayeque

En el Ministerio de la Producción se desarrollaron (8) productos/Proyectos; en el ITP se desarrollaron (27) Productos/Proyectos; En el INACAL se desarrolló (1) Producto/Proyecto; en el Gobierno Regional se estableció (1) productos/proyectos; y a nivel local (provincial) se desarrolló (1) producto/proyecto, en la provincia de Lambayeque.

### *3.1.8. Año 2020*

En el total del presupuesto nacional, de acuerdo a la función 14 (industria) y sector 38 (producción) solo existen **tres (3) pliegos**, los cuales son el pliego 038 – Ministerio de la Producción; el Pliego 241 – Instituto tecnológico de la producción – ITP; y el pliego 244 el INACAL. En ambos casos ambas instituciones son sus unidades ejecutoras. En el nivel regional solo estuvo el pliego para el gobierno regional así que hubo solo **un (1) pliego**; y en el nivel local solo hubo **un (1) Pliego** compuesto por la municipalidad provincial de Lambayeque

En el Ministerio de la Producción se desarrollaron (56) productos/Proyectos; en el ITP se desarrollaron (32) Productos/Proyectos; En el INACAL se desarrolló (3) Producto/Proyecto; en el Gobierno Regional se estableció (1) productos/proyectos; y a nivel local (provincial) se desarrolló (1) producto/proyecto, en la provincia de Lambayeque.

### *3.1.9. Año 2021*

En el total del presupuesto nacional, de acuerdo a la función 14 (industria) y sector 38 (producción) solo existen **tres (3) pliegos**, los cuales son el pliego 038 – Ministerio de la Producción; el Pliego 241 – Instituto tecnológico de la producción – ITP; y el pliego 244 el INACAL. En ambos casos ambas instituciones son sus unidades ejecutoras. En el nivel regional solo estuvo el pliego para el gobierno regional así que hubo solo **un (1) pliego**; y en

el nivel local solo hubo **un (1) Pliego** compuesto por la municipalidad provincial de Lambayeque

En el Ministerio de la Producción se desarrollaron (54) productos/Proyectos; en el ITP se desarrollaron (33) Productos/Proyectos; En el INACAL se desarrolló (1) Producto/Proyecto; en el Gobierno Regional se estableció (1) productos/proyectos; y a nivel local (provincial) se desarrolló (1) producto/proyecto, en la provincia de Lambayeque.

### ***3.2.Montos Presupuestales y ejecución del gasto***

#### ***3.2.1. Año 2013***

En total del presupuesto nacional el PIA fue de 108418909559 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIA de 97504219 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIA de 51130253 soles; El pliego 241 ITP tuvo un PIA de 0 soles; El Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIA de 187544 y en los gobiernos locales (solo la provincia de Lambayeque) tuvo un PIA de 33230 soles.

En el total del presupuesto nacional el PIM fue de 133676693187 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIM de 112421642 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIM 51971411 soles; El Pliego 241 – ITP, tuvo un PIM de 6183099; el Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIM de 197016; y en los gobiernos locales (solo provincia de Lambayeque) tuvo un PIM de 2208 soles.

En el Total del presupuesto nacional el porcentaje de ejecución del presupuesto es del 86.5%. La función 14 del presupuesto, industria, ejecutó un 79.7% de su presupuesto. El pliego 038 – Ministerio de la Producción, ejecutó un 87.9% de su presupuesto; el pliego 241 – ITP, ejecutó un 59.1% de su presupuesto; el gobierno regional de Lambayeque ejecutó el 93% de su presupuesto, y el gobierno local – provincia Lambayeque ejecutó el 100% de su presupuesto.

#### ***3.2.2. Año 2014***

En total del presupuesto nacional el PIA fue de 118934253913 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIA de 99687013 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIA de 45279092 soles; El pliego 241 ITP tuvo un PIA de 6633000 soles; El Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIA de 201618 y en los gobiernos locales (solo la provincia de Lambayeque) tuvo un PIA de 33230 soles.

En el total del presupuesto nacional el PIM fue de 144805725965 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIM de 110889982 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIM 41118637 soles; El Pliego 241 – ITP, tuvo un PIM de 12055555; el Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIM de 339473; y en los gobiernos locales (solo provincia de Lambayeque) tuvo un PIM de 0 soles.

En el Total del presupuesto nacional el porcentaje de ejecución del presupuesto es del 88.9%. La función 14 del presupuesto, industria, ejecutó un 79.20% de su presupuesto. El pliego 038 – Ministerio de la Producción, ejecutó un 93.10% de su presupuesto; el pliego 241 – ITP,

ejecutó un 99.4% de su presupuesto; el gobierno regional de Lambayeque ejecutó el 90.6% de su presupuesto, y el gobierno local – provincia Lambayeque ejecutó el 0% de su presupuesto.

### 3.2.3. Año 2015

En total del presupuesto nacional el PIA fue de 130621290973 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIA de 129499254 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIA de 62887891 soles; El pliego 241 ITP tuvo un PIA de 25093692 soles; El Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIA de 216981 y en los gobiernos locales (solo la provincia de Lambayeque) tuvo un PIA de 29130 soles.

En el total del presupuesto nacional el PIM fue de 152888949577 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIM de 201135672 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIM 67374528 soles; El Pliego 241 – ITP, tuvo un PIM de 94582049; el Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIM de 2207854; y en los gobiernos locales (solo provincia de Lambayeque) tuvo un PIM de 1850 soles.

En el Total del presupuesto nacional el porcentaje de ejecución del presupuesto es del 88.4%. La función 14 del presupuesto, industria, ejecutó un 67.1% de su presupuesto. El pliego 038 – Ministerio de la Producción, ejecutó un 93.8% de su presupuesto; el pliego 241 – ITP, ejecutó un 48.6% de su presupuesto; el gobierno regional de Lambayeque ejecutó el 51.6% de su presupuesto, y el gobierno local – provincia Lambayeque ejecutó el 100% de su presupuesto.

### 3.2.4. Año 2016

En total del presupuesto nacional el PIA fue de 138490511244 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIA de 311808718 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIA de 76816945 soles; El pliego 241 ITP tuvo un PIA de 193924625 soles; El Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIA de 10205592 y en los gobiernos locales (solo la provincia de Lambayeque) tuvo un PIA de 37130 soles.

En el total del presupuesto nacional el PIM fue de 158282217927 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIM de 319977526 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIM 68528225 soles; El Pliego 241 – ITP, tuvo un PIM de 202152718; el Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIM de 2282508; y en los gobiernos locales (solo provincia de Lambayeque) tuvo un PIM de 0 soles.

En el Total del presupuesto nacional el porcentaje de ejecución del presupuesto es del 86.3%. La función 14 del presupuesto, industria, ejecutó un 64.6% de su presupuesto. El pliego 038 – Ministerio de la Producción, ejecutó un 92.6% de su presupuesto; el pliego 241 – ITP, ejecutó un 53.7% de su presupuesto; el gobierno regional de Lambayeque ejecutó el 72.4% de su presupuesto, y el gobierno local – provincia Lambayeque ejecutó el 0% de su presupuesto.

### 3.2.5. Año 2017

En total del presupuesto nacional el PIA fue de 142471518545 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIA de 223158877 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIA de 74798494 soles; El pliego 241 ITP tuvo un PIA de 131924948 soles; El Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIA de 192428 y en los gobiernos locales (solo la provincia de Lambayeque) tuvo un PIA de 167385 soles.

En el total del presupuesto nacional el PIM fue de 176300549759 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIM de 215655941 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIM 72184927 soles; El Pliego 241 – ITP, tuvo un PIM de 112731968; el Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIM de 681920; y en los gobiernos locales (solo provincia de Lambayeque) tuvo un PIM de 11448 soles.

En el Total del presupuesto nacional el porcentaje de ejecución del presupuesto es del 85.1%. La función 14 del presupuesto, industria, ejecutó un 85.4 de su presupuesto. El pliego 038 – Ministerio de la Producción, ejecutó un 93.3% de su presupuesto; el pliego 241 – ITP, ejecutó un 82.3% de su presupuesto; el gobierno regional de Lambayeque ejecutó el 97.9% de su presupuesto, y el gobierno local – provincia Lambayeque ejecutó el 95.4% de su presupuesto.

### 3.2.6. Año 2018

En total del presupuesto nacional el PIA fue de 157158747651 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIA de 228988318 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIA de 76395490 soles; El pliego 241 ITP tuvo un PIA de 138301458 soles; El Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIA de 192589 y en los gobiernos locales (solo la provincia de Lambayeque) tuvo un PIA de 15000 soles.

En el total del presupuesto nacional el PIM fue de 187500601626 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIM de 185689119 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIM 49821371 soles; El Pliego 241 – ITP, tuvo un PIM de 107799490; el Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIM de 226640; y en los gobiernos locales (solo provincia de Lambayeque) tuvo un PIM de 5000 soles.

En el Total del presupuesto nacional el porcentaje de ejecución del presupuesto es del 85%. La función 14 del presupuesto, industria, ejecutó un 91.6% de su presupuesto. El pliego 038 – Ministerio de la Producción, ejecutó un 97.5% de su presupuesto; el pliego 241 – ITP, ejecutó un 91.30% de su presupuesto; el gobierno regional de Lambayeque ejecutó el 93.6% de su presupuesto, y el gobierno local – provincia Lambayeque ejecutó el 0% de su presupuesto.

### 3.2.7. Año 2019

En total del presupuesto nacional el PIA fue de 168074407244 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIA de 214097325 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIA de 58653473 soles; El pliego 241 ITP tuvo un PIA de 139082283 soles; El pliego 244 – INACAL tuvo un PIA de 2624780; El Gobierno Regional de

Lambayeque Tuvo un PIA de 187738 y en los gobiernos locales (solo la provincia de Lambayeque) tuvo un PIA de 45000 soles.

En el total del presupuesto nacional el PIM fue de 188571789836 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIM de 219392377 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIM 48962478 soles; El Pliego 241 – ITP, tuvo un PIM de 144538655; El Pliego 244 – INACAL tuvo un PIM de 2490495; el Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIM de 239915; y en los gobiernos locales (solo provincia de Lambayeque) tuvo un PIM de 3732 soles.

En el Total del presupuesto nacional el porcentaje de ejecución del presupuesto es del 85.5%. La función 14 del presupuesto, industria, ejecutó un 85.1% de su presupuesto. El pliego 038 – Ministerio de la Producción, ejecutó un 92.9% de su presupuesto; el pliego 241 – ITP, ejecutó un 84.30% de su presupuesto; el pliego 244 – INACAL ejecutó un 74.3% de su presupuesto; el gobierno regional de Lambayeque ejecutó el 97.9% de su presupuesto, y el gobierno local – provincia Lambayeque ejecutó el 56.3% de su presupuesto.

### 3.2.8. Año 2020

En total del presupuesto nacional el PIA fue de 177367859707 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIA de 218599881 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIA de 57628412 soles; El pliego 241 ITP tuvo un PIA de 135632455 soles; El pliego 244 – INACAL tuvo un PIA de 0 soles; El Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIA de 171951 y en los gobiernos locales (solo la provincia de Lambayeque) tuvo un PIA de 1000 soles.

En el total del presupuesto nacional el PIM fue de 217254208912 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIM de 396680365 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIM 121310105 soles; El Pliego 241 – ITP, tuvo un PIM de 144538655; El Pliego 244 – INACAL tuvo un PIM de 865220; el Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIM de 141025; y en los gobiernos locales (solo provincia de Lambayeque) tuvo un PIM de 5012 soles.

En el Total del presupuesto nacional el porcentaje de ejecución del presupuesto es del 84%. La función 14 del presupuesto, industria, ejecutó un 93.7% de su presupuesto. El pliego 038 – Ministerio de la Producción, ejecutó un 98.1% de su presupuesto; el pliego 241 – ITP, ejecutó un 95.2% de su presupuesto; el pliego 244 – INACAL ejecutó un 87.5% de su presupuesto; el gobierno regional de Lambayeque ejecutó el 99.9% de su presupuesto, y el gobierno local – provincia Lambayeque ejecutó el 69.7% de su presupuesto.

### 3.2.9. Año 2021

En total del presupuesto nacional el PIA fue de 183029770158 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIA de 182941609 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIA de 35967844 soles; El pliego 241 ITP tuvo un PIA de 121233820 soles; El pliego 244 – INACAL tuvo un PIA de 0 soles; El Gobierno Regional de

Lambayeque Tuvo un PIA de 93259 y en los gobiernos locales (solo la provincia de Lambayeque) tuvo un PIA de 0 soles.

En el total del presupuesto nacional el PIM fue de 227932217391 soles. La función 14 del presupuesto, industria, tuvo un PIM de 220250941 soles. El Pliego 038 – Ministerio de la Producción tuvo un PIM 37761227 soles; El Pliego 241 – ITP, tuvo un PIM de 120011636; El Pliego 244 – INACAL tuvo un PIM de 130000; el Gobierno Regional de Lambayeque Tuvo un PIM de 96227; y en los gobiernos locales (solo provincia de Lambayeque) tuvo un PIM de 17484 soles.

En el Total del presupuesto nacional el porcentaje de ejecución del presupuesto es del 87.3%. La función 14 del presupuesto, industria, ejecutó un 89.7% de su presupuesto. El pliego 038 – Ministerio de la Producción, ejecutó un 98% de su presupuesto; el pliego 241 – ITP, ejecutó un 93.2% de su presupuesto; el pliego 244 – INACAL ejecutó un 92.7% de su presupuesto; el gobierno regional de Lambayeque ejecutó el 93.7% de su presupuesto, y el gobierno local – provincia Lambayeque ejecutó el 99.6% de su presupuesto.

### ***3.3.Metas alcanzadas***

#### ***3.3.1. Año 2013***

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), al Pliego 038 Ministerio de la producción tuvo 49 metas, de las cuales alcanzo 30, esto significa un porcentaje de éxito del 61.22%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 241 – ITP tuvo 5 metas, de las cuales alcanzó 2, esto significa un porcentaje de éxito del 40%.

En el nivel de gobierno Regional, de acuerdo a la función 14 (industrial), el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo 2 metas, de las cuales alcanzó 1, esto significa un porcentaje de éxito del 50%

En el nivel local, de acuerdo a la función 14 (industrial), La municipalidad provincial de Lambayeque tuvo una sola meta y alcanzó el éxito del 100%.

#### ***3.3.2. Año 2014***

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), al Pliego 038 Ministerio de la producción tuvo 43 metas, de las cuales alcanzo 22, esto significa un porcentaje de éxito del 51.16%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 241 – ITP tuvo 5 metas, de las cuales alcanzó 4, esto significa un porcentaje de éxito del 80%.

En el nivel de gobierno Regional, de acuerdo a la función 14 (industrial), el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo 2 metas, de las cuales alcanzó 1, esto significa un porcentaje de éxito del 50%

En el nivel local, de acuerdo a la función 14 (industrial), La municipalidad provincial de Lambayeque tuvo una sola meta y alcanzó un éxito del 100%.

### 3.3.3. Año 2015

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), al Pliego 038 Ministerio de la producción tuvo 29 metas, de las cuales alcanzó 24, esto significa un porcentaje de éxito del 82.75%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 241 – ITP tuvo 119 metas, de las cuales alcanzó 72, esto significa un porcentaje de éxito del 60.5%.

En el nivel de gobierno Regional, de acuerdo a la función 14 (industrial), el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo 22 metas, de las cuales alcanzó 22, esto significa un porcentaje de éxito del 100%

En el nivel local, de acuerdo a la función 14 (industrial), La municipalidad provincial de Lambayeque tuvo una sola meta y alcanzó un éxito del 100%.

### 3.3.4. Año 2016

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), al Pliego 038 Ministerio de la producción tuvo 30 metas, de las cuales alcanzó 27, esto significa un porcentaje de éxito del 90%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 241 – ITP tuvo 154 metas, de las cuales alcanzó 17, esto significa un porcentaje de éxito del 11.03%.

En el nivel de gobierno Regional, de acuerdo a la función 14 (industrial), el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo 24 metas, de las cuales alcanzó 18, esto significa un porcentaje de éxito del 75%

En el nivel local, de acuerdo a la función 14 (industrial), La municipalidad provincial de Lambayeque tuvo una sola meta y alcanzó un éxito del 0%.

### 3.3.5. Año 2017

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), al Pliego 038 Ministerio de la producción tuvo 35 metas, de las cuales alcanzó 22, esto significa un porcentaje de éxito del 62.85%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 241 – ITP tuvo 134 metas, de las cuales alcanzó 66, esto significa un porcentaje de éxito del 49.25%.

En el nivel de gobierno Regional, de acuerdo a la función 14 (industrial), el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo 24 metas, de las cuales alcanzó 23, esto significa un porcentaje de éxito del 95.83%

En el nivel local, de acuerdo a la función 14 (industrial), La municipalidad provincial de Lambayeque tuvo (2) metas y alcanzó un éxito del 0%.

#### 3.3.6. Año 2018

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), al Pliego 038 Ministerio de la producción tuvo 34 metas, de las cuales alcanzó 18, esto significa un porcentaje de éxito del 52.94%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 241 – ITP tuvo 129 metas, de las cuales alcanzó 49, esto significa un porcentaje de éxito del 37.98%.

En el nivel de gobierno Regional, de acuerdo a la función 14 (industrial), el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo 2 metas, de las cuales alcanzó 0, esto significa un porcentaje de éxito del 0%

En el nivel local, de acuerdo a la función 14 (industrial), La municipalidad provincial de Lambayeque tuvo una sola meta y alcanzó un éxito del 0%.

#### 3.3.7. Año 2019

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), al Pliego 038 Ministerio de la producción tuvo 31 metas, de las cuales alcanzó 18, esto significa un porcentaje de éxito del 58.06%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 241 – ITP tuvo 214 metas, de las cuales alcanzó 160, esto significa un porcentaje de éxito del 66.39%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 244 – INACAL tuvo 1 meta, de las cuales alcanzó 0, esto significa un porcentaje de éxito del 0%.

En el nivel de gobierno Regional, de acuerdo a la función 14 (industrial), el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo 1 metas, de las cuales alcanzó 1, esto significa un porcentaje de éxito del 100%

En el nivel local, de acuerdo a la función 14 (industrial), La municipalidad provincial de Lambayeque tuvo una sola meta y alcanzó un éxito del 0%.

#### 3.3.8. Año 2020

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), al Pliego 038 Ministerio de la producción tuvo 90 metas, de las cuales alcanzó 74, esto significa un porcentaje de éxito del 82.22%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 241 – ITP tuvo 230 metas, de las cuales alcanzó 137, esto significa un porcentaje de éxito del 59.56%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 244 – INACAL tuvo 3 metas, de las cuales alcanzó 2, esto significa un porcentaje de éxito del 66.66%.

En el nivel de gobierno Regional, de acuerdo a la función 14 (industrial), el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo 1 metas, de las cuales alcanzó 0, esto significa un porcentaje de éxito del 0%

En el nivel local, de acuerdo a la función 14 (industrial), La municipalidad provincial de Lambayeque tuvo una sola meta y alcanzó un éxito del 0%.

### 3.3.9. Año 2021

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), al Pliego 038 Ministerio de la producción tuvo 83 metas, de las cuales alcanzó 73, esto significa un porcentaje de éxito del 87.95%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 241 – ITP tuvo 229 metas, de las cuales alcanzó 92, esto significa un porcentaje de éxito del 40.17%.

En el nivel de gobierno nacional, de acuerdo a la función 14 (industrial) y el sector 38 (producción), el Pliego 244 – INACAL tuvo 1 meta, de las cuales alcanzó 1, esto significa un porcentaje de éxito del 100%.

En el nivel de gobierno Regional, de acuerdo a la función 14 (industrial), el Gobierno Regional de Lambayeque tuvo 1 metas, de las cuales alcanzó 100, esto significa un porcentaje de éxito del 100%

En el nivel local, de acuerdo a la función 14 (industrial), La municipalidad provincial de Lambayeque tuvo una sola meta y alcanzó un éxito del 0%.

## **IV. Resultados:**

### ***4.1 Número de pliegos/unidades ejecutoras y número de proyectos/programas***

Año	Min. Prod.	ITP	INACAL	GR. Lam	GL. Lam	N° de pliegos
2013	9	3	0	2	1	4
2014	7	3	0	2	1	4
2015	7	30	0	22	1	4
2016	7	29	0	24	1	4
2017	7	30	0	24	1	4
2018	7	25	0	2	1	4
2019	8	27	1	1	1	5
2020	56	32	3	1	1	5
2021	54	33	1	1	1	5

**4.2 Presupuesto institucional de apertura, presupuesto institucional modificado y porcentaje de ejecución**

Año - PIA	Total	Industria	Min. Prod.	ITP	INACA L	GR-Lam.	GL-Lam.
2013	10841890955	97504219	51130253	0	0	187544	33230
2014	11893425391	99687013	45279092	6633000	0	201618	33230
2015	130621290973	129499254	62887891	25093692	0	216981	29130
2016	138490511244	311808718	76816945	193924625	0	10205592	37130
2017	142471518545	223158877	74798494	131924948	0	192428	167385
2018	157158747651	228988318	76395490	138301458	0	192589	15000
2019	168074407244	214097325	58653473	139082283	2624780	187738	45000
2020	177367859707	218599881	57628412	135632455	0	171951	1000
2021	183029770158	182941609	35967844	121233820	0	93259	0
Año - PIM	Total	Industria	Min. Prod.	ITP	INACA L	GR-Lam.	GL-Lam.
2013	133676693187	112421642	51971411	6183099	0	197016	2208
2014	144805725965	110889982	41118637	12055555	0	339473	0
2015	152888949577	201135672	67374528	94582049	0	2207854	1850
2016	158282217927	319977526	68528225	202152718	0	2282508	0
2017	176300549759	215655941	72184927	112731968	0	681920	11448
2018	187500601626	185689119	49821371	107799490	0	226640	5000
2019	188571789836	219392377	48962478	144538655	2490495	239915	3732
2020	217254208912	396680365	121310105	144538655	865220	141025	5012
2021	227932217391	220250941	37761227	120011636	130000	96227	17484
Año - % de ejecución	Total	Industria	Min. Prod.	ITP	INACA L	GR-Lam.	GL-Lam.

2013	86.5%	79.7%	87.9%	59.1%	0	93%	100%
2014	88.9%	79.20%	93.10%	99.4%	0	90.6%	0
2015	88.4%	67.1%	93.8%	48.6%	0	51.6%	100%
2016	86.3%	64.6%	92.6%	53.7%	0	72.4%	0%
2017	85.1%	85.4%	93.3%	82.3%	0	97.9%	95.4%
2018	85%	91.6%	97.5%	91.3%	0%	93.6%	0%
2019	85.5%	85.1%	92.9%	84.3%	74.3%	97.9%	56.3%
2020	84%	93.7%	98.1%	95.2%	87.5%	99.9%	69.7%
2021	87.3%	89.7%	98%	93.2%	92.7%	93.7%	99.6%

#### ***4.3 Número y porcentaje de metas alcanzadas por los pliegos dedicadas a la función de industria***

Año – N° de metas	Min. Prod.	ITP	INACAL	GR-Lam.	GL-Lam.
2013	49	5	0	2	1
2014	43	5	0	2	1
2015	29	119	0	22	1
2016	30	154	0	24	1
2017	35	134	0	24	2
2018	34	129	0	2	1
2019	31	214	1	1	1
2020	90	230	3	1	1
2021	83	229	1	1	1

Año - % de metas alcanzadas	Min. Prod.	ITP	INACAL	GR-Lam.	GL-Lam.
2013	61.22%	40%	0	50%	100%
2014	51.16%	80%	0	50%	100%
2015	82.75	60.5%	0	100%	100%
2016	90%	11.03%	0	75%	0%
2017	62.85%	49.25%	0	95.83%	0%
2018	52.94%	37.98%	0	0%	0%
2019	58.06%	66.39%	0%	100%	0%
2020	82.22%	59.56%	66%	0%	0%
2021	87.95%	40.17%	100%	100%	0%

## **V. Anexos:**

Tablas de elaboración propia con la información económica extraída de consulta amigable del MEF

<https://docs.google.com/spreadsheets/d/1QxHF3LwwhvS6KWKPiPkwwhJ5akqyWD-3/edit?usp=sharing&ouid=111452885093574581797&rtpof=true&sd=true>

# Documento de Trabajo N° 03: Estudio sobre simplificación administrativa

## **I. Objetivos:**

Determinar los Índices de procedimientos eliminados por la ACR que tengan incidencia desarrollo económico en la Región Lambayeque durante el periodo de estudio (2013-2021).

Determinar los índices de procedimientos de eliminación de barreras burocráticas que tengan incidencia desarrollo económico en la Región Lambayeque durante el periodo de estudio (2013-2021).

## **II. Metodología:**

Dado que la única fuente de información existente respecto del avance y mejora en del ACR es el “RESUMEN EJECUTIVO ANUAL SOBRE LOS RESULTADOS, AVANCES Y MEJORAS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE IMPACTO REGULATORIO EX ANTE Y BALANCE DEL ANÁLISIS DE CALIDAD REGULATORIA” emitido por la Comisión Multisectorial de Calidad Regulatoria y que la implementación del ACR recién comienza en el año 2017. Se extraerá la información íntegra de este informe.

Se emplearán los índices de barreras burocráticas de acceso al mercado impuestas a nivel local durante el año 2013 al 2021. Estos índices son publicados anualmente por el INDECOPI y contienen información desagregado por Región, por lo tanto, para el logro del segundo objetivo, se extraerá la información relevante como Número de procedimientos iniciados contra municipios en la región, N° de procesos iniciados de oficio Y porcentaje de procesos declarados fundado o en los que se declaró sustracción de la materia por inaplicación de la barrera voluntaria de la administración.

## **III. Desarrollo:**

### *3.1. Análisis del ACR*

Para el análisis de los procedimientos administrativos existentes (o en Stock) se realizaron entre los años 2017, 2018 y 2019, durante todo ese periodo de tiempo:

Se realizaron más de 10 000 revisiones para los 2432 procedimientos administrativos presentados por 79 entidades del Poder Ejecutivo, de los cuales se validaron 1439 procedimientos administrativos, es decir el 59%. Así también, se eliminaron 734 procedimientos administrativos, es decir el 30% de los procedimientos administrativos presentados para revisión. Los 259 procedimientos administrativos restantes se declararon improcedentes.

No obstante, el ACR no solo se aplica al Stock de procedimientos administrativos, también se aplica a futuros procedimientos por aprobarse a lo que se denomina ACR-Ex Ante, respecto del avance de estos (durante el periodo de estudios) se abarca del 2019 al 2021. Siendo la data emitida la siguiente:

A partir del año 2019 se revisaron 1121 procedimientos administrativos, el 63% fueron validados, 30% fueron eliminados y 7% no fueron validados. En el 2020 se revisaron 489 procedimientos administrativos, el 79% fueron validados, 16% fueron eliminados y 5% no fueron validados. En el 2021 se revisaron 351 procedimientos administrativos el 79% fueron validados, 9% fueron eliminados y 12% no fueron validados. En el 2022 se revisaron 141 procedimientos administrativos, el 74% fueron validados, 13% fueron eliminados y 13% no fueron validados

### 3.2. Análisis de los procedimientos de eliminación de barreras burocráticas

En el año 2013 se resolvieron ante la ORI Lambayeque 15 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra diversas municipalidades de la Región; siendo 8 de estos iniciados de oficio. Por otra parte, la ratio de inaplicación de barreras en estos casos es de 12 (casos declarados fundados) entre los 15 totales, resultando una ratio de 0.8.

En el año 2014 se resolvieron 29 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra diversas municipalidades de la Región; siendo 22 procedimientos iniciados de oficio. Por otra parte, la ratio de inaplicación de barreras en estos casos es de 21 (procedimientos declarados fundados) más 8 (procedimientos en los que la municipalidad eliminó la barrera voluntariamente) dando un total de 29 procedimientos en los que se inaplica la barrera burocrática que deben ser divididas entre los 29 procedimientos totales, resultando una ratio de 0.72.

En el año 2015 se resolvieron 25 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra diversas municipalidades de la Región; siendo 19 procedimientos iniciados de oficio. Por otra parte, la ratio de inaplicación de barreras en estos casos es de 19 (procedimientos declarados fundados) más 5 (procedimientos en los que la municipalidad eliminó la barrera voluntariamente) dando un total de 24 procedimientos en los que se inaplica la barrera burocrática que deben ser divididas entre los 25 procedimientos totales, resultando una ratio de 0.76.

En el año 2016 se resolvieron 6 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra diversas municipalidades de la Región; siendo 0 procedimientos iniciados de oficio. Por otra parte, la ratio de inaplicación de barreras en estos casos es de 2 (procedimientos declarados fundados) procedimientos en los que se inaplica la barrera burocrática que deben ser divididas entre los 6 procedimientos totales, resultando una ratio de 0.33.

En el año 2017 se resolvieron 9 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra diversas municipalidades de la Región; siendo 5 procedimientos iniciados de oficio. Por otra parte, la ratio de inaplicación de barreras en estos casos es de 6 (procedimientos declarados fundados) más 1 (procedimientos en los que la municipalidad eliminó la barrera voluntariamente) dando un total de 7 procedimientos en los que se inaplica la barrera burocrática que deben ser divididas entre los 9 procedimientos totales, resultando una ratio de 0.77.

En el año 2018 se resolvieron 7 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra diversas municipalidades de la Región; siendo 1 procedimiento iniciado de oficio. Por otra parte, la ratio de inaplicación de barreras en estos casos es de 6 (procedimientos declarados fundados) procedimientos en los que se inaplica la barrera burocrática que deben ser divididas entre los 7 procedimientos totales, resultando una ratio de 0.85.

En el año 2019 se resolvieron 11 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra diversas municipalidades de la Región; siendo 0 procedimientos iniciados de oficio. Por otra parte, la ratio de inaplicación de barreras en estos casos es de 2 (procedimientos declarados fundados) procedimientos en los que se inaplica la barrera burocrática que deben ser divididos entre los 11 procedimientos totales, resultando una ratio de 0.18.

En el año 2020 se resolvieron 16 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra diversas municipalidades de la Región; siendo 0 procedimientos iniciados de oficio. Por otra parte, la ratio de inaplicación de barreras en estos casos es de 9 (procedimientos declarados fundados) procedimientos en los que se inaplica la barrera burocrática que deben ser divididas entre los 16 procedimientos totales, resultando una ratio de 0.56.

En el año 2021 se resolvieron 5 procedimientos de eliminación de barreras burocráticas contra diversas municipalidades de la Región; siendo 0 procedimientos iniciados de oficio. Por otra parte, la ratio de inaplicación de barreras en estos casos es de 1 (procedimiento declarado fundado) procedimiento en los que se inaplica la barrera burocrática que deben ser dividida entre los 5 procedimientos totales, resultando una ratio de 0.2.

#### **IV. Resultados:**

##### ***4.1. Resultados en ACR***

ACR en Stock	
Categorías	N° de procedimientos administrativos
Presentados	2432
validados	1439
Eliminados	734
Improcedentes	259

ACR-Ex Ante				
CAEGORÍAS	REVISADOS	ELIMINADOS	NO VALIDADOS	VALIDADOS
2019	1121	341	79	701
2020	489	80	22	387
2021	141	19	19	103

#### **4.2. Resultados en Eliminación de Barreras Burocráticas**

Año	P.A.	Oficio	Parte
2013	15	8	7
2014	29	22	7
2015	25	19	6
2016	6	0	6
2017	9	5	4
2018	7	1	6
2019	11	0	11
2020	16	0	16
2021	5	0	5

Año	Ratio de P.A. en los que se inaplicaron barreras
2013	0.8
2014	0.72
2015	0.76
2016	0.33
2017	0.77
2018	0.85
2019	0.18
2020	0.56
2021	0.2

## Documento de Trabajo N° 04: Análisis de las entrevistas realizadas.

### **I. Objetivos:**

Determinar el nivel de éxito de las políticas y planes estratégicos destinadas al desarrollo económico para la promoción o formalización del sector manufacturero (o industrial).

Determinar la relevancia del diseño de las políticas públicas y la planificación estratégica en la actuación de la administración pública.

Determinar el nivel de resultado conseguido tras la ejecución presupuestal (relacionado a la función industria) en función de la metodología aplicada para la elaboración de presupuestos.

Determinar la percepción del sector privado respecto de las barreras burocráticas existentes para el sector manufacturero en la Región Lambayeque durante el periodo estudiado.

Determinar los factores relevantes para la evolución económica de la manufactura en la Región Lambayeque durante el periodo de estudio.

Determinar los Factores que afectan la formalidad o informalidad de las empresas manufactureras en la Región Lambayeque durante el periodo de estudio.

Determinar el nivel de importancia de la manufactura para la Región Lambayeque.

### **II. Metodología:**

Mediante entrevistas realizadas a funcionarios públicos y a empresarios del sector privado se tratará de identificar los diferentes aspectos cualitativos de la presente investigación, dado que el éxito, la relevancia y las dificultades, no son apreciables cuantitativamente (sino subjetivamente) es necesario realizar la entrevista a fin de determinar factores u otras categorías que expliquen la data cuantitativa recopilada hasta el momento. Finalmente, mediante las mismas entrevistas se pretende vislumbrar cierta perspectiva respecto del papel de la manufactura en la Región Lambayeque.

### **III. Desarrollo:**

#### ***3.1. Éxito de las políticas y planes estratégicos en relación a la manufactura***

Refieren los funcionarios públicos que no se evidencia un éxito en el alcance de objetivos estratégicos. Esto se explica en primero por cuestiones coyunturales (crisis política nacional y regional, pandemia, entre otros) y segundo por una falta de articulación con el presupuesto.

Respecto a la falta de articulación planificación-presupuesto, señalan que esto es un problema porque el presupuesto realiza un trabajo independiente al de planeamiento. Se indica que, aunque se señale normativamente que el presupuesto debe atender a los mismos objetivos estratégicos, estos son ignorados al momento de elaborar el presupuesto, además, se ignora las acciones estratégicas, las metas y los indicadores. Se priorizan gastos corrientes antes que objetivos estratégicos, lo que permite concluir que el resultado de la planificación no es bueno.

### ***3.2. Relevancia del diseño de las políticas públicas y la planificación estratégica en la actuación de la administración pública***

La relevancia es entendida de diferentes maneras dependiendo del funcionario público. En un principio lo entienden como la planificación en abstracto o teóricamente, en ese sentido, sí se considera relevante la planificación para definir objetivos estratégicos y poder alcanzarlos como administración.

Luego, redefinen la relevancia como sistema administrativo, esto es como un sistema transversal que debería ser esencial para la administración pública; en este sentido, aunque no lo afirmen directamente, reconocen que el trabajo del planeamiento es muchas veces ignorado (o no aplicado) predominando principalmente lo que elabore presupuesto, lo que puede incluso ignorar lo elaborado por planeamiento, sin embargo, pese a esa indiferencia, la administración sigue continuando.

Finalmente, entienden a la relevancia de la planificación como mecanismo para alcanzar objetivos o realizar cambios, en ese sentido, también son contundentes al señalar lo esencial de la planificación en dicho sentido.

### ***3.3. Resultado conseguido tras la ejecución presupuestal en función de la metodología aplicada para la elaboración de presupuesto***

La coincidencia del resultado conseguido en la ejecución presupuestal no necesariamente debe coincidir con el de la planificación estratégica. Aunque normativamente se diga que deben coincidir, en la realidad de las instituciones entrevistadas, la oficina de presupuesto de las unidades ejecutoras, delega en los centros de costos de sus instituciones la función de establecer sus metas físicas, dedicándose presupuesto exclusivamente a temas de

financiamiento y gasto por área, pero finalmente no existe si quiera un análisis respecto a si estos resultados causan el impacto esperado (en términos presupuestales)

Pese a que la metodología para la elaboración de los programas presupuestales ahora exige elaboración de indicadores de resultados e indicadores de producto (con metas físicas); en la práctica solo predominan las metas físicas que son dadas no por la oficina de presupuesto, sino por los centros de costo de las diversas entidades.

Finalmente, se denuncia cierta predominancia del presupuesto respecto del planeamiento, no solo por tener más años operando el MEF que el CEPLAN, sino porque estructuralmente 7 de los 11 sistemas administrativos se encuentran dentro del MEF, en ese sentido, el sistema administrativo de planeamiento no cuenta con suficiente poder o respaldo institucional para negociar con el área de presupuesto como iguales y orientar adecuadamente el actuar de las entidades estatales para alcanzar objetivos estratégicos.

#### ***3.4. Percepción del sector privado respecto de las barreras burocráticas existentes para el sector manufacturero en la Región Lambayeque***

Se considera que las barreras burocráticas existentes son muy problemáticas. No obstante, esto varía bastante dependiendo el sector, entre mayor regulación exista (según el sector manufacturero) se estima como más complicado, esto acarreando complicaciones incluso de tipo económico, como capital perezoso y sí dicho capital no es propio, sino financiado, las barreras burocráticas podrían generar pérdidas que no podrían ser compensadas.

En sectores poco regulados, si bien se sigue considerando como problemática las regulaciones aún se siguen considerando caras las licencias de funcionamiento, el mantener a trabajadores y las tasas tributarias. Siguen pareciendo muy costosas.

Finalmente, también existe una latente preocupación en temas de fiscalización, existe una percepción de existir una fiscalización abusiva o excesiva a los que mantienen cierta formalidad y se expresa una constante rabia en contra de aquellos que ignoran crasamente las regulaciones.

#### ***3.5. Factores relevantes para la evolución económica de la manufactura en la Región Lambayeque***

La respuesta constante en las empresas manufactureras es más bien indeterminada. La creación de un público fiel o constante a su empresa es lo que hace que se mantenga. En ese sentido se ignora factores tales como la estabilidad monetaria o la existencia de ciertas reglas de mercado para el desarrollo de su industria.

La creación de este público constante se refiere a una fuente constante de ingresos. No obstante, algunos atribuyen esos ingresos constantes a la calidad, puntualidad, tradición o la constante reinversión para adaptarse. Se describe a este mercado específicamente como algo muy indeterminado o arbitrario.

### ***3.6. Factores que afectan la formalidad o informalidad de las empresas manufactureras en la Región Lambayeque***

El principal factor es el costo de la informalidad, aun entrevistando a empresas que tienen varios años en el mercado ellas mismas reconocen que la formalidad solo tiene beneficio para los grandes crecimientos, en el caso de las empresas pequeñas será menos costoso (y menos riesgoso) no asumir los costos de la formalidad.

Aunque por la propia idiosincrasia del mercado pasarán a la formalidad (en tanto crezca la unidad productiva), esta formalización es parcial, pues se mantiene un clima informal en algunos aspectos. También se evidencia que a su perspectiva no existe mayor beneficio en ser formal. Por el contrario, las constantes fiscalizaciones (particularmente al sector formal) incrementan el costo de ser formal.

A pesar que la informalidad sea lo que limite el crecimiento de estas empresas, sin la informalidad (de acuerdo a la percepción del sector privado) ni si quiera podría surgir los emprendimientos en primer lugar. Por tanto, la falta de beneficios y los costos de la formalidad constituyen los principales factores que la formalidad o informalidad en las empresas manufactureras.

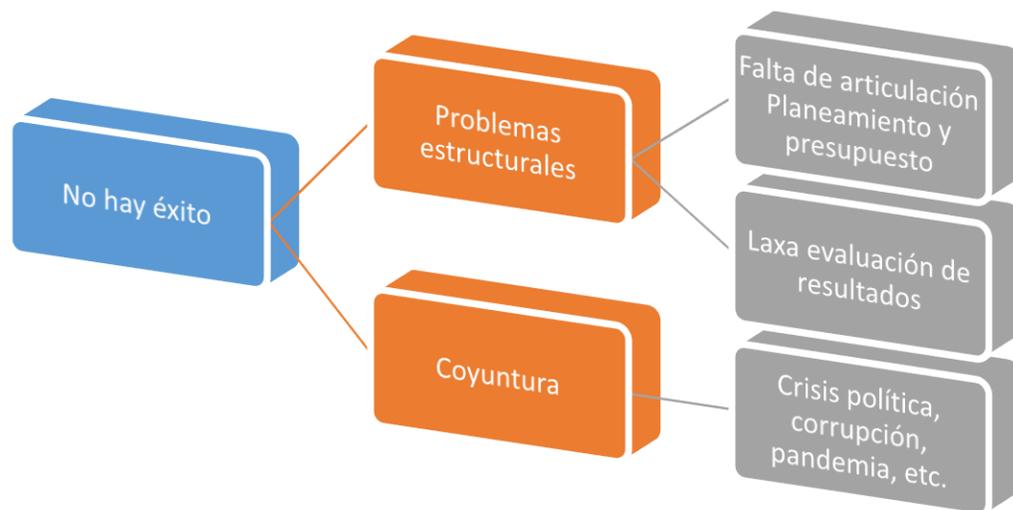
### ***3.7. Importancia de la Manufactura para la Región Lambayeque***

Aquí las opiniones se dividen parcialmente, pues desde la óptica del sector privado sí es importante, aunque esto lo dicen principalmente atendiendo a la necesidad de sus clientes y a su propia necesidad derivada de mantener su empresa. En contraste, la perspectiva del funcionario público es que la manufactura no es importante para la Región Lambayeque, las actividades de comercio y servicios serían primordiales para la Región y se apunta a generar un desarrollo económico mediante una economía tercerizada. Sin embargo, no descartan el crecimiento de la manufactura en aquel porcentaje económico en el que no se desarrolle el comercio o el servicio.

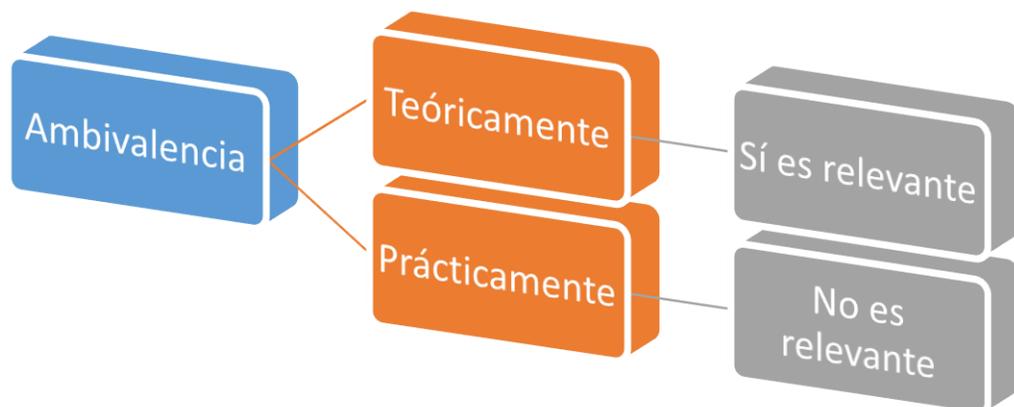
En ese sentido, la importancia de la manufactura es alta para los agentes económicos involucrados en este sector económico, pero tiene una importancia secundaria a la perspectiva de desarrollo general.

## IV. Resultados:

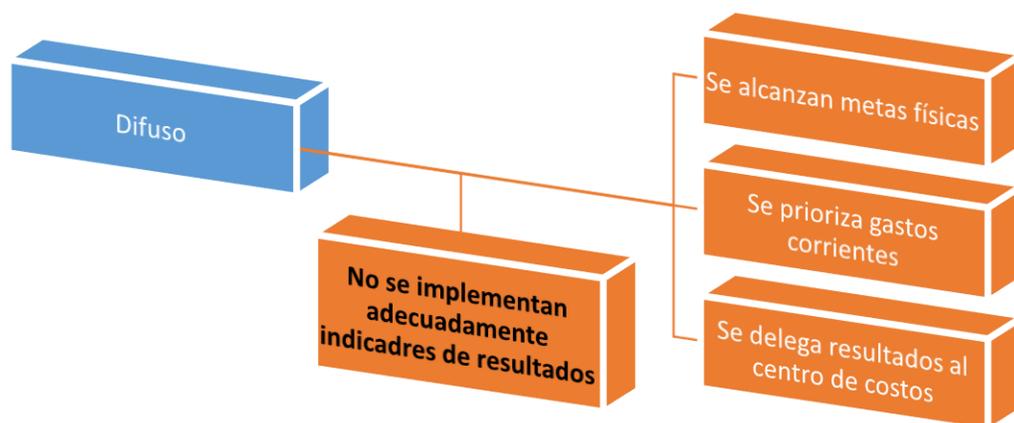
### *4.1. Resultados del éxito de las políticas y planes estratégicos en relación a la manufactura*



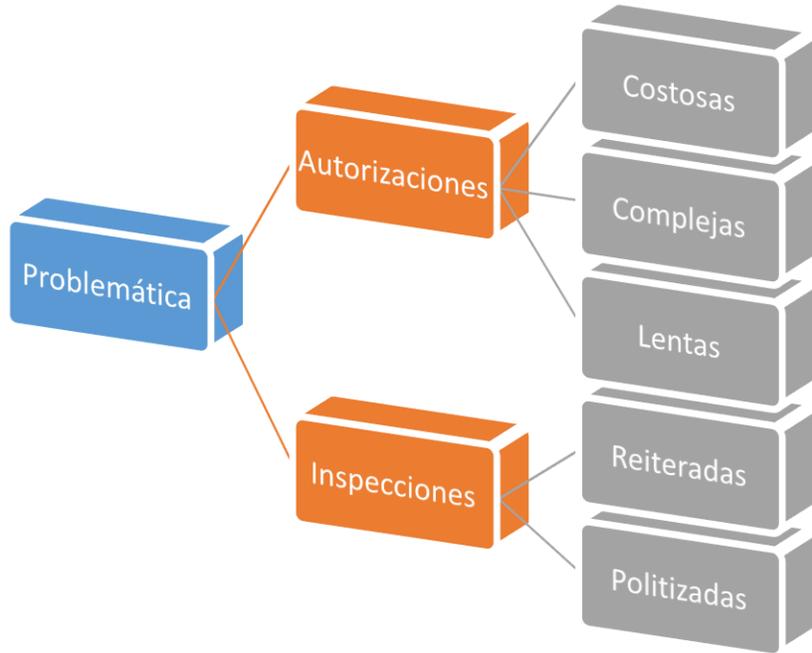
### *4.2. Resultados de la relevancia del diseño de las políticas públicas y la planificación estratégica en la actuación de la administración pública*



***4.3. Resultado conseguido tras la ejecución presupuestal en función de la metodología aplicada para la elaboración de presupuesto***



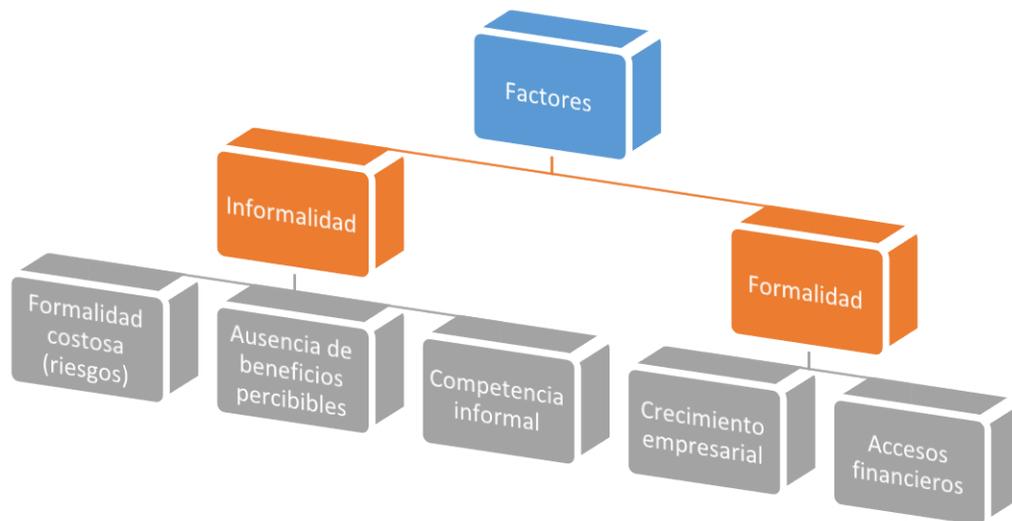
***4.4. Resultados de la percepción del sector privado respecto de las barreras burocráticas existentes para el sector manufacturero en la Región Lambayeque***



***4.5. Resultados de la percepción de factores relevantes para la evolución económica de la manufactura en la Región Lambayeque***



***4.6. Resultados de los factores que afectan la formalidad o informalidad de las empresas manufactureras en la Región Lambayeque***



#### ***4.7. Resultados de la Importancia de la Manufactura para la Región Lambayeque***



#### **V. Anexo de audios de entrevista:**

[https://drive.google.com/drive/folders/1HbVpKi2k5A\\_6S4Z765NcKKp5akMOyE01?usp=sharing](https://drive.google.com/drive/folders/1HbVpKi2k5A_6S4Z765NcKKp5akMOyE01?usp=sharing)

# Documento de Trabajo N° 05: estudio sobre Índice de Desarrollo Humano (IDH)

## I. Objetivos:

Determinar el índice de vida larga y saludable; determinar el índice de conocimientos, determinar el índice de nivel de vida decoroso y finalmente promediarlos para calcular el índice de desarrollo humano (IDH)

## II. Metodología:

De acuerdo a lo establecido por el MEF, la vida larga y saludable está medida por la esperanza de vida al nacer. El índice de conocimientos se mide por la tasa de alfabetización de adultos (con una ponderación de dos tercios) y la combinación de las tasas brutas de matriculación primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio). Finalmente, el nivel de vida decoroso, es medido por el PIB per cápita.

Finalmente, el Índice de Desarrollo humano se obtiene tras promediar geoméricamente los índices de los tres componentes antes mencionados (Vida, educación, ingresos).

## III. Desarrollo:

### 3.1. Índice de vida y salud (esperanza de vida al nacer).

Para generar este índice no basta con solo consignar el número de años que puedan producirse por año. Para convertir la edad de esperanza de vida en un índice es necesario contar con edades de referencia con esperanza de vida máxima y mínima en comparación. Para ello se propondrá como edad de vida máxima el promedio de los países con la esperanza de vida más altos de acuerdo a los datos del Banco Mundial, estos son: Hong Kong (85 años); Japón (84 años) y Noruega (83 años). Entonces, estableceremos como año máximo de vida la edad de 84 años. Por otra parte, debemos establecer una esperanza de vida mínima, por ello países como la República de Chad (53 años); Nigeria (53 años) y Reino de Lesoto (53 años) nos indican que como valor mínimo debemos considerar los 53 años.

Una vez que hemos fijado estos datos debemos aplicar la siguiente fórmula para determinar el índice de vida y salud o de esperanza de vida que posteriormente también será utilizado para calcular el Índice de Desarrollo Humano:

$$\text{Índice de vida y salud (Ivs)} = \frac{\text{Esperanza de vida real} - \text{Expectativa mínima}}{\text{Expectativa máxima} - \text{Expectativa mínima}}$$

En ese sentido, al contar con los datos del INEI de la Esperanza de vida al nacer en la Región Lambayeque por cada uno de los años; solo procederemos a remplazar los diferentes valores que se hayan registrado y calcular el *Índice de vida y salud (Ivs)*.

Para el Año 2013:

$$Ivs (2013) = \frac{(78) - 53}{84 - 53}$$

$$Ivs (2013) = \frac{25}{31}$$

$$Ivs (2013) = 0.806$$

Para el año 2014:

$$Ivs (2014) = \frac{(78,3) - 53}{84 - 53}$$

$$Ivs (2014) = \frac{25,3}{31}$$

$$Ivs (2014) = 0.816$$

Para el año 2015:

$$Ivs (2015) = \frac{(78,6) - 53}{84 - 53}$$

$$Ivs (2015) = \frac{25,6}{31}$$

$$Ivs (2015) = 0.825$$

Para el año 2016:

$$Ivs (2016) = \frac{(78,8) - 53}{84 - 53}$$

$$Ivs (2016) = \frac{25,8}{31}$$

$$Ivs (2016) = 0.832$$

Para el año 2017:

$$Ivs (2017) = \frac{(79,1) - 53}{84 - 53}$$

$$Ivs (2017) = \frac{26,1}{31}$$

$$Ivs (2017) = 0.8419$$

Para el año 2018:

$$Ivs (2018) = \frac{(79,2) - 53}{84 - 53}$$

$$Ivs (2018) = \frac{26,2}{31}$$

$$Ivs (2018) = 0.845$$

Para el año 2019:

$$Ivs (2019) = \frac{(79,3) - 53}{84 - 53}$$

$$Ivs (2019) = \frac{26,3}{31}$$

$$Ivs (2019) = 0.848$$

Para el año 2020:

$$Ivs (2020) = \frac{(79,4) - 53}{84 - 53}$$

$$Ivs (2020) = \frac{26,4}{31}$$

$$Ivs (2020) = 0.8451$$

Para el año 2021

$$Ivs (2021) = \frac{(79,5) - 53}{84 - 53}$$

$$Ivs (2021) = \frac{26,5}{31}$$

$$Ivs (2021) = 0.8548$$

### 3.2. Índice de conocimientos

Para el índice de conocimiento, de acuerdo a lo señalado por el MEF tiene dos componentes: Tasa de alfabetización de la población adulta, con una ponderación de dos tercios; y la combinación de las tasas brutas de matriculación primaria, secundaria y terciaria (con una ponderación de un tercio). Esto sería:

$$\text{Índice de Conocimientos (Ic)} = \frac{(2)\text{Tasa de alfabetización} + \delta}{3}$$

$\delta$ : Tasa media de matriculación primario, secundaria y terciaria

Por lo tanto, es necesario primero calcular los componentes para luego proceder a calcular el Índice de conocimientos (Ic).

#### 3.2.1. Tasa de alfabetización

En el presente caso, el INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática) no evalúa directamente el nivel de alfabetización, pero sí analiza el nivel de analfabetismo en personas adultas en la Región Lambayeque, por lo tanto, la diferencia porcentual con el 100% dará resultado al porcentaje de la población alfabetizada. Entonces:

$$\text{Tasa de alfabetización} = 100 - \text{Tasa de analfabetismo}$$

Para el año 2013:

$$\text{Tasa de alfabetización (2013)} = 100 - 6,4$$

$$\text{Tasa de alfabetización (2013)} = 93,6$$

Para el año 2014:

$$\text{Tasa de alfabetización (2014)} = 100 - 6,3$$

$$\text{Tasa de alfabetización (2014)} = 93,7$$

Para el año 2015:

$$\text{Tasa de alfabetización (2015)} = 100 - 5,8$$

$$\text{Tasa de alfabetización (2015)} = 94,2$$

Para el año 2016:

$$\text{Tasa de alfabetización (2016)} = 100 - 6,5$$

$$\text{Tasa de alfabetización (2016)} = 93,5$$

Para el año 2017:

$$\text{Tasa de alfabetización (2017)} = 100 - 6,1$$

$$\text{Tasa de alfabetización (2017)} = 93,9$$

Para el año 2018:

$$\text{Tasa de alfabetización (2018)} = 100 - 6,1$$

$$\text{Tasa de alfabetización (2018)} = 93,9$$

Para el año 2019:

$$\text{Tasa de alfabetización (2019)} = 100 - 5,2$$

$$\text{Tasa de alfabetización (2019)} = 94,8$$

Para el año 2020:

$$\text{Tasa de alfabetización (2020)} = 100 - 6,3$$

$$\text{Tasa de alfabetización (2020)} = 93,7$$

Para el año 2021:

$$\text{Tasa de alfabetización (2021)} = 100 - 4,9$$

$$\text{Tasa de alfabetización (2021)} = 95,1$$

### 3.2.2. Tasa promedio de matrículas (primaria, secundaria, terciaria)

Para el cálculo de la tasa promedio es necesario promediar, geoméricamente, las tasas de matrícula primaria (T1), secundaria (T2) y terciaria (T3), entonces:

$$\text{Tasa Promedio de matrículas} = \sqrt[3]{T1 \times T2 \times T3}$$

Para el año 2013:

$$\text{Tasa Promedio de matrículas(2013)} = \sqrt[3]{99,8 \times 89,3 \times 24,9}$$

$$\text{Tasa Promedio de matrículas(2013)} = 60,543$$

Para el año 2014:

$$\text{Tasa Promedio de matrículas(2014)} = \sqrt[3]{98,8 \times 93,1 \times 26,3}$$

$$\text{Tasa Promedio de matrículas(2014)} = 62,309$$

Para el año 2015:

$$\text{Tasa Promedio de matrículas(2015)} = \sqrt[3]{98,8 \times 90 \times 26,4}$$

$$\text{Tasa Promedio de matrículas(2015)} = 61,688$$

Para el año 2016:

$$Tasa Promedio de matrículas(2016) = \sqrt[3]{99,3 \times 93,2 \times 28}$$

$$Tasa Promedio de matrículas(2016) = 63,754$$

Para el año 2017:

$$Tasa Promedio de matrículas(2017) = \sqrt[3]{99,8 \times 89,8 \times 29,8}$$

$$Tasa Promedio de matrículas(2017) = 64,398$$

Para el año 2018:

$$Tasa Promedio de matrículas(2018) = \sqrt[3]{99,5 \times 94,1 \times 28,4}$$

$$Tasa Promedio de matrículas(2018) = 64,305$$

Para el año 2019:

$$Tasa Promedio de matrículas(2019) = \sqrt[3]{99,8 \times 95,5 \times 28}$$

$$Tasa Promedio de matrículas(2019) = 65,269$$

Para el año 2020:

$$Tasa Promedio de matrículas(2020) = \sqrt[3]{98,1 \times 93,7 \times 25,6}$$

$$Tasa Promedio de matrículas(2020) = 61,738$$

Para el año 2021:

$$Tasa Promedio de matrículas(2021) = \sqrt[3]{99,8 \times 95,5 \times 28}$$

$$Tasa Promedio de matrículas(2021) = 65,269$$

### 3.2.3. Cálculo del Índice de Conocimiento (Ic)

Ahora que tenemos calculados los componentes del Índice de conocimiento (Ic) durante el periodo de estudios (2013-2021) entonces podemos proceder con calcular el valor de dicho índice durante el periodo estudiado. Recordemos que:

$$\text{Índice de Conocimientos (Ic)} = \frac{(2)\text{Tasa de alfabetización} + \delta}{3}$$

$\delta$ : Tasa media de matriculación primario, secundaria y terciaria

Entonces. para el año 2013:

$$Ic (2013) = \frac{(2)93,6 + 60,543}{3}$$

$$Ic (2013) = \frac{247,743}{3}$$

$$Ic (2013) = 82,581$$

Para el año 2014:

$$Ic (2014) = \frac{(2)93,7 + 62,309}{3}$$

$$Ic (2014) = \frac{249,709}{3}$$

$$Ic (2014) = 83,236$$

Para el año 2015:

$$Ic (2015) = \frac{(2)94,2 + 61,688}{3}$$

$$Ic (2015) = \frac{250,088}{3}$$

$$Ic (2015) = 83,362$$

Para el año 2016:

$$Ic (2016) = \frac{(2)93,5 + 63,754}{3}$$

$$Ic (2016) = \frac{250,754}{3}$$

$$Ic (2016) = 83,584$$

Para el año 2017:

$$Ic (2017) = \frac{(2)93,9 + 64,398}{3}$$

$$Ic (2017) = \frac{252,198}{3}$$

$$Ic (2017) = 84,066$$

Para el año 2018:

$$Ic (2018) = \frac{(2)93,9 + 64,305}{3}$$

$$Ic (2018) = \frac{252,105}{3}$$

$$Ic (2018) = 84,035$$

Para el año 2019:

$$Ic (2019) = \frac{(2)94,8 + 65,269}{3}$$

$$Ic (2019) = \frac{254,869}{3}$$

$$Ic (2019) = 84,956$$

Para el año 2020:

$$Ic (2020) = \frac{(2)93,7 + 61,738}{3}$$

$$Ic (2020) = \frac{249,139}{3}$$

$$Ic (2020) = 83,046$$

Para el año 2021:

$$Ic (2021) = \frac{(2)95,1 + 65,269}{3}$$

$$Ic (2021) = \frac{255,469}{3}$$

$$Ic (2021) = 85,156$$

### ***3.3. Nivel de vida decoroso***

Recordemos que el nivel de vida decoroso está medido por PBI per cápita de acuerdo a lo establecido por el MEF, el cual debe valorarse en Dólares Estadounidenses. No obstante, el

dólar se representa en una dimensión numérica y no en una ratio que podría determinarse como un índice, por lo tanto, al igual que con la esperanza de vida, es necesario elaborar, límites máximos y límites mínimos, para que la razón geométrica de la diferencia del valor real del PBI per cápita con el límite mínimo con la diferencia del límite máximo con el límite mínimo, generen una ratio que estime un nivel de vida decoroso.

Para ello se han revisado los datos del banco mundial y se ha determinado que los países de ingresos alto tienen un PBI per cápita de \$ 48 225,2, por tanto, estableceremos este como nuestro límite máximo. Por otra parte, se ha determinado que los países con ingresos bajos tienen un PBI per cápita de \$ 749,9, estableciendo este monto como nuestro límite mínimo.

Adicionalmente, debemos indicar que el Perú presenta su PBI a precios constantes (de 2007) y a precios corrientes (o actuales). Para efectos de lograr un solo índice, se utilizará esta última data, puesto que la información que utilizamos para establecer los límites se haya en precios actuales. Por otra parte, es necesario establecer una constante para el tipo de cambio, porque, aunque nuestro país tenga su propia moneda, para efectos de este índice se ha recomendado elaborarlo en función del dólar americano. Por ello será necesario establecer un cambio promedio para que este pueda ser multiplicado por el PBI per cápita de la Región Lambayeque y lograr establecer un adecuado índice de nivel de vida decoroso.

Por todo lo antes mencionado, mencionamos la fórmula para determinar el índice de Nivel de vida decoroso en la Región Lambayeque:

$$\text{Índice Nivel de Vida Decoroso (In)} = \frac{(\text{PBI per cápita})/(\sigma) - \text{Límite mínimo}}{\text{Límite Máximo} - \text{Límite mínimo}}$$

$\sigma$ : Tipo de cambio promedio al año de análisis

Entonces, para el año 2013:

$$In (2013) = \frac{(10\ 266)/(2,7344) - 749,9}{48\ 225,2 - 749,9}$$

$$In (2013) = \frac{3\ 754,38 - 749,9}{47\ 475,3}$$

$$In (2013) = \frac{3\ 004,48}{47\ 475,3}$$

$$In (2013) = 0,0632$$

Para el año 2014:

$$In (2014) = \frac{(10\ 907)/(2,8476) - 749,9}{48\ 225,2 - 749,9}$$

$$In (2014) = \frac{3\ 830,24 - 749,9}{47\ 475,3}$$

$$In (2014) = \frac{3\ 080,34}{47\ 475,3}$$

$$In (2014) = 0,0648$$

Para el año 2015:

$$In (2015) = \frac{(11\ 811)/(3,1951) - 749,9}{48\ 225,2 - 749,9}$$

$$In (2015) = \frac{3\ 696,59 - 749,9}{47\ 475,3}$$

$$In (2015) = \frac{2\ 946,69}{47\ 475,3}$$

$$In (2015) = 0,0620$$

Para el año 2016

$$In (2016) = \frac{(12\ 415)/(3,3725) - 749,9}{48\ 225,2 - 749,9}$$

$$In (2016) = \frac{3\ 681,24 - 749,9}{47\ 475,3}$$

$$In (2016) = \frac{2\ 931,34}{47\ 475,3}$$

$$In (2016) = 0,0617$$

Para el año 2017:

$$In (2017) = \frac{(12\ 803)/(3,2487) - 749,9}{48\ 225,2 - 749,9}$$

$$In (2017) = \frac{3\ 940,96 - 749,9}{47\ 475,3}$$

$$In (2017) = \frac{3191,06}{47\ 475,3}$$

$$In (2017) = 0,0672$$

Para el año 2018:

$$In (2018) = \frac{(13\ 179)/(3,2904) - 749,9}{48\ 225,2 - 749,9}$$

$$In (2018) = \frac{4\ 005,28 - 749,9}{47\ 475,3}$$

$$In (2018) = \frac{3\ 255,38}{47\ 475,3}$$

$$In (2018) = 0,0685$$

Para el año 2019:

$$In (2019) = \frac{(13\ 382)/(3,3354) - 749,9}{48\ 225,2 - 749,9}$$

$$In (2019) = \frac{4\ 012,11 - 749,9}{47\ 475,3}$$

$$In (2019) = \frac{3262.21}{47\ 475,3}$$

$$In (2019) = 0,0687$$

Para el año 2020:

$$In (2020) = \frac{(13\ 012)/(3,5102) - 749,9}{48\ 225,2 - 749,9}$$

$$In (2020) = \frac{3\ 706,91 - 749,9}{47\ 475,3}$$

$$In (2020) = \frac{2\ 957,01}{47\ 475,3}$$

$$In (2020) = 0,0622$$

Para el año 2021:

$$In(2021) = \frac{(15\,356)/(3,8959) - 749,9}{48\,225,2 - 749,9}$$

$$In(2021) = \frac{3\,941,5 - 749,9}{47\,475,3}$$

$$In(2021) = \frac{3\,191,67}{47\,475,3}$$

$$In(2021) = 0,06722$$

### 3.4. Índice de Desarrollo Humano

Finalmente, tras elaborar un índice para cada componente de este macro indicador, promediamos geoméricamente cada una de las dimensiones de análisis del desarrollo humano para determinar los valores de este índice durante el periodo de estudios. Así la fórmula a aplicar sería la siguiente:

$$\text{Índice de Desarrollo Humano (IDH)} = \sqrt[3]{Ivs \times Ic \times In}$$

Entonces, para el año 2013:

$$IDH(2013) = \sqrt[3]{0,806 \times 0,82581 \times 0,0632}$$

$$IDH(2013) = 0,348$$

Para el año 2014:

$$IDH(2014) = \sqrt[3]{0,816 \times 0,83236 \times 0,0648}$$

$$IDH(2014) = 0,353$$

Para el año 2015:

$$IDH(2015) = \sqrt[3]{0,825 \times 0,83362 \times 0,0620}$$

$$IDH(2015) = 0,349$$

Para el año 2016:

$$IDH(2016) = \sqrt[3]{0,832 \times 0,83584 \times 0,0617}$$

$$IDH (2016) = 0.350$$

Para el año 2017:

$$IDH (2017) = \sqrt[3]{0.8419 \times 0.84066 \times 0.0672}$$

$$IDH (2017) = 0.362$$

Para el año 2018:

$$IDH (2018) = \sqrt[3]{0.845 \times 0.84035 \times 0.0685}$$

$$IDH (2018) = 0.365$$

Para el año 2019:

$$IDH (2019) = \sqrt[3]{0.848 \times 0.84956 \times 0.0687}$$

$$IDH (2019) = 0.367$$

Para el año 2020:

$$IDH (2020) = \sqrt[3]{0.8451 \times 0.83046 \times 0.0622}$$

$$IDH (2020) = 0.352$$

Para el año 2021:

$$IDH (2021) = \sqrt[3]{0.8548 \times 0.85156 \times 0.06722}$$

$$IDH (2021) = 0.366$$

## **IV. Resultados**

### ***4.1. Índice de Vida y Salud en la Región Lambayeque***

<b>Año</b>	<b>Índice de vida y salud en la Región Lambayeque</b>
2013	0.806
2014	0.816
2015	0.825
2016	0.832
2017	0.8419
2018	0.845
2019	0.848
2020	0.8451
2021	0.8548

### ***4.2. Índice de Conocimiento en la Región Lambayeque***

<b>Año</b>	<b>Índice de conocimiento en la Región Lambayeque</b>
2013	0.82581
2014	0.83236
2015	0.83362
2016	0.83584
2017	0.84066
2018	0.84035
2019	0.84956
2020	0.83046
2021	0.85156

### ***4.3. Índice de Nivel de vida decoroso en la Región Lambayeque***

<b>Año</b>	<b>Índice de nivel de vida decoroso en la Región Lambayeque</b>
2013	0.0632
2014	0.0648
2015	0.0620
2016	0.0617
2017	0.0672
2018	0.0685
2019	0.0687
2020	0.0622
2021	0.06722

#### ***4.4. Índice de Desarrollo Humano en la Región Lambayeque***

<b>Año</b>	<b>Índice de desarrollo humano en la Región Lambayeque</b>
2013	0.348
2014	0.353
2015	0.349
2016	0.350
2017	0.362
2018	0.365
2019	0.367
2020	0.352
2021	0.366