

Capítulo 1 del Módulo 2

Instrumentos de Gestión de las Contrataciones

Docentes Alberto Morales Santivañez
 Iris Pacheco Claros
 Marina Elizabeth Taboada Timaná

ÍNDICE

I. Instrumentos de Gestión para las Contrataciones Públicas

1. El Planeamiento Estratégico del Estado
 - A. Importancia
 - B. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PLADES)
 - C. El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM)
 - D. Los Planes de Desarrollo Concertados (PDC)
 - E. El Plan Estratégico Institucional (PEI)
2. La Planificación Operativa en cada entidad pública
 - A. El Plan Operativo Institucional (POI)
 - B. Enlace con el PEI
 - C. Contenido del POI
 - D. Órgano responsable
 - E. Formulación y Aprobación
 - F. Evaluación
3. El financiamiento de los planes institucionales
 - A. Importancia
 - B. Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)
 - C. Enlace con el POI y el subsistema de contratación
 - D. Nociones presupuestarias básicas
 - E. Contenido del Presupuesto
 - F. Órgano responsable
 - G. Fases del proceso presupuestario
4. Plan Anual de Contrataciones (PAC)
 - A. Fases del proceso, definición y finalidad del PAC
 - B. Enlace con el PIA y el POI
 - C. Órgano responsable
 - D. Formulación y Aprobación
 - E. Contenido
 - F. Modificación del PAC
 - G. Evaluación

Introducción

En el año 2002, a través de la Ley Nº 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, el Estado Peruano reconoció la necesidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano, declarando su gestión en proceso de modernización.

A fines del año 2007 como un paso adelante en este proceso de modernización se aprobó la [Ley Nº 29158](#), Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. En el Título V de dicha norma se reconoce la presencia de once sistemas administrativos en el Estado.

Todo sistema administrativo está conformado por principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que un organismo rector dispone con el objetivo de regular el uso eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento de los servicios del Estado. Entre los principales sistemas tenemos los siguientes: Planeamiento Estratégico (bajo la rectoría del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico), Presupuesto, Inversión Pública y Tesorería (los cuales están a cargo de Direcciones Especializadas del Ministerio de Economía y Finanzas), Abastecimiento (subsistema de contratación regido por el OSCE) y Control (regido por la Contraloría General de la República).

La evolución de dichos sistemas en los últimos años y la coordinación entre sus órganos rectores ha contribuido a armonizar la gestión administrativa del Estado. Sin embargo, para generar un mayor aporte a la modernización del sector público se requiere confluir esfuerzos a nivel interinstitucional a través de la planificación estratégica concertada y de mecanismos que promuevan el control de las acciones del Estado. El presente capítulo nos dará a conocer los sistemas administrativos de Planeamiento, Presupuesto y su vinculación al subsistema de contrataciones a través de la gestión del Plan Anual de Contrataciones (PAC).

El primer Subcapítulo tratará el Planeamiento Estratégico del Estado, el cual promueve una visión de desarrollo nacional compartida y encamina los esfuerzos de largo plazo hacia objetivos comunes. Aquí serán presentados los objetivos de desarrollo nacional, los instrumentos de planificación según el ámbito del nivel de gobierno (nacional, regional o local) y el contenido del Plan Estratégico Institucional.

Posteriormente, en el Subcapítulo Planificación Operativa de cada Entidad pública se muestra cómo se implementan progresivamente dichos objetivos en el corto plazo, según el ámbito de competencia de cada entidad. En este punto se aborda la oportunidad y el procedimiento para la formulación, aprobación y evaluación del POI, entre otros.

La implementación de las actividades y tareas del POI generan costos directos e indirectos, para lo cual se requiere del financiamiento respectivo a través del Presupuesto Institucional de Apertura, el cual es tratado en el Subcapítulo Tres: financiamiento de los planes institucionales. El proceso presupuestario pasa por cinco fases y presenta un enlace al POI y al PAC a través de las metas presupuestarias.

Resulta importante conocer la interrelación existente entre dichos sistemas, los cuales definen los procesos de contratación pública. En tal sentido, el último subcapítulo Plan Anual de Contrataciones, se muestra el procedimiento a través del cual cada Entidad debe programar los bienes, servicios y obras necesarios para el cumplimiento de sus metas y objetivos trazados, la oportunidad de su elaboración, su contenido, modificaciones, entre otros.

1. Planeamiento Estratégico del Estado

A. Importancia

El sistema de planeamiento estratégico promueve la prospectiva del Estado, la anticipación del futuro, no sólo amparados en el crecimiento coyuntural sino con objetivos claros de desarrollo, los cuales serán alcanzados con el esfuerzo permanente del país en seguir una dirección única, una visión compartida. En este contexto, el planeamiento estratégico permite articular la visión y objetivos de desarrollo nacional de largo plazo con los planes de mediano y corto plazo en los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) y sectores de intervención (salud, educación, producción, otros).

Este sistema estuvo regido por el Instituto Nacional de Planificación hasta fines de los años 90 en que dicho organismo fue desactivado, luego de lo cual se puede afirmar que se perdió todo lo avanzado. Cada entidad desarrolló sus planes sin insertarse en lo que el sector requería y menos en lo que el país necesitaba. La mayoría de organismos funcionaba con una mirada endógena, perdiendo el enfoque en el servicio al ciudadano. Posteriormente, la Dirección General de Programación Multianual (DGPM) del Ministerio de Economía y Finanzas, rectora del Sistema Nacional de Inversión Pública, asumió funciones de planeamiento y emitió algunas directivas.

Actualmente, la planificación estratégica del sector público se encuentra regulada a través del [Decreto Legislativo N° 1088](#), “Ley del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico”.

El Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) es la autoridad técnico-normativa responsable de su correcto funcionamiento. A la fecha, ha elaborado el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional con el consenso de las fuerzas políticas, técnicas, del sector privado y de la sociedad civil organizada. Dicho plan, el máximo instrumento de planificación del Estado, ha sido elevado a la Presidencia del Consejo de Ministros para su aprobación.

B. El Plan Estratégico de Desarrollo Nacional (PLADES)

El [PLADES](#) contiene la definición concertada de una visión de futuro compartida y las principales políticas para guiar la toma de decisiones públicas y privadas al 2021, basadas en el Acuerdo Nacional, a través de seis objetivos estratégicos de desarrollo:

1. Plena vigencia de los derechos fundamentales y de la dignidad de las personas: que todo peruano tenga la misma oportunidad de desplegar sus capacidades para alcanzar su libertad plena.
2. Igualdad de oportunidades y acceso a los servicios: educación alineada a las necesidades del crecimiento económico; pasar del asistencialismo al desarrollo productivo.
3. Estado eficiente y descentralizado, al servicio de los ciudadanos y del desarrollo: promoción de la participación ciudadana, revalorización del funcionario público, transparencia de gestión.
4. Economía competitiva con alto empleo y productividad: diversificación económica basada en manufactura de alto valor agregado y nivel tecnológico.
5. Desarrollo regional equilibrado e infraestructura adecuada: centros poblados planificados y suficiente infraestructura económica y productiva.
6. Aprovechamiento sostenible de los recursos naturales: adaptación al cambio climático, recursos conservados y sostenibles.

Estos objetivos generales se subdividen en una serie de objetivos específicos, a los cuales contribuyen varias entidades de diferentes sectores o niveles de gobierno.

El siguiente cuadro muestra los objetivos estratégicos específicos correspondientes a cada objetivo general de desarrollo nacional así como los sectores de Gobierno involucrados:

O. GENERAL	OBJETIVO ESPECIFICO	SECTOR
1 Derechos fundamentales y dignidad humana	1 Vigencia plena de los derechos y libertades fundamentales 2 Acceso a una justicia autónoma y moderna 3 Institucionalidad democrática y participación de la ciudadanía 4 Reducción de inequidad, pobreza y pobreza extrema	DP, MPFN, TC, FMP PJ, MINJUS, CNM, FMP PCM, RENIEC, ONPE, JNE MIMDES, TODOS
2 Oportunidades y acceso a servicios	1 Acceso equitativo a educación integral 2 Acceso universal a servicios de salud de calidad 3 Nutrición adecuada a infantes y madres gestantes 4 Acceso universal a servicios de agua y electricidad 5 Acceso y mejora de la vivienda 6 Seguridad ciudadana significativa 7 Beneficiarios sociales convertidos en agentes productivos	MINEDU MINSA MIMDES, GR MIVIVIENDA, MINEM MIVIVIENDA MININTER, GL MINDES
3 Estado y gobernabilidad	1 Transparencia y eficacia de la administración pública 2 Participación ciudadana en decisiones para la gobernabilidad 3 Paz y seguridad internacional, integración y cooperación fronteriza 4 Plena operatividad del sistema de seguridad y defensa nacional	PCM, CGR PCM, CGR, GR, GL MRREE, MINDEF MININTER, MINDEF
4 Economía, competitividad y empleo	1 Política económica estable 2 Estructura productiva diversificada y competitiva 3 Crecimiento sostenido de exportaciones 4 Innovación, desarrollo tecnológico y conocimiento científico 5 Incremento de empleo adecuado e inclusivo 6 Marco institucional y jurídico para las inversiones 7 Mercados financieros transparentes y eficientes	MEF PRODUCE, MINEM MINCETUR MINEDU MTPE PJ, TC, Congreso MEF
5 Desarrollo regional	1 Suficiente infraestructura económica y productiva 2 Actividad industrial diversificada y con alto valor agregado regional 3 Inversión privada descentralizada generadora de empleo 4 Agrupamiento de la población rural en centros poblados planificados	MTC, PRODUCE MINAG, MINEM MTPE, PRODUCE, MTC, GR PCM, GR, GL
6. RRNN y ambiente	1 RRNN y diversidad biológica conservados y sostenibles 2 Calidad ambiental mejorada 3 Manejo integrado del agua y cuencas nacionales 4 Población y sistemas productivos adaptados al cambio climático 5 Sistema Nacional de Gestión ambiental plenamente implementado	MINAM, MINEM, MINAG MINAM, MTC MINAM, MINAG, MIVIVIENDA MINAM, MINAG, MINEDU MINAM, MINCETUR

Cada objetivo específico cuenta con lineamientos estratégicos, algunos de los cuales conformarán programas estratégicos o proyectos de inversión. Tal como lo ha señalado, el CEPLAN elaborará un instrumento programático del PLADES a fin de precisar el financiamiento, la programación, los roles de cada Entidad e indicadores de impacto para los primeros cinco años de su ejecución.

C. El Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM)

Utilizando como ruta los objetivos estratégicos generales y específicos de carácter nacional establecidos en el PLADES, en el ámbito del nivel de Gobierno Nacional, cada Ministerio elabora su Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) para un periodo de cinco años, el mismo que contiene el diagnóstico del sector, la misión, la visión y los objetivos específicos del sector. Para tal efecto, el Ministerio coordina con los organismos públicos adscritos a su sector, a fin de alinear e insertar sus políticas a los fines sectoriales.

Actualmente, el proceso de elaboración del PESEM se encuentra regulado por una Directiva emitida hace varios años atrás por la DGPM. El último PESEM se encuentra trazado para el periodo 2007-2011. Por tal motivo, el CEPLAN tiene un amplio trabajo de regulación, sobre todo en generar técnicas para el desarrollo de planes intersectoriales.

D. Los Planes de Desarrollo Concertado (PDC)

A partir de los objetivos trazados por cada sector (salud, educación, otros), en el ámbito de las funciones otorgadas por la Ley de Bases de la Descentralización, cada gobierno subnacional como instancia de desarrollo geográfico elabora su Plan de Desarrollo Concertado.

Una de las características principales de estos planes radica en que su formulación involucra la participación y el compromiso de la sociedad civil y del sector privado de la zona geográfica: es un proceso concertado que otorga legitimidad democrática al Estado. Por tanto, promueve la viabilidad política, técnica y financiera de los programas y proyectos que contiene.

Cada región elabora el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) para un periodo de cinco años, el cual contiene el diagnóstico territorial, la visión, los objetivos sociales y económicos y las estrategias que implementarán de acuerdo a su realidad.

En base al PDRC, en el ámbito del nivel de Gobierno Local, conformado por las municipalidades, cada alcaldía provincial de la región elabora su Plan

de Desarrollo Provincial Concertado (PDPC). Asimismo, alineado al PDPC, cada alcaldía distrital de la provincia elabora su Plan de Desarrollo Distrital Concertado (PDDC).

Actualmente, se cuenta con un Instructivo elaborado en el año 2005 por la Dirección General de Presupuesto Público del MEF, el cual establece las pautas metodológicas para la elaboración de los PDC. Al respecto, el CEPLAN tiene un amplio trabajo de regulación.

Como se puede apreciar, existe una natural y necesaria vinculación desde el PLADES, pasando por el PESEM hasta llegar a los PDC para poder viabilizar los objetivos trazados. Si no se efectúa esta articulación y a su vez no se mantiene en la planificación de corto plazo, los objetivos del PLADES no podrían cumplirse y la visión de país al 2021 no sería más que un sueño.

A manera de resumen, en el siguiente gráfico presentamos la articulación existente entre los planes antes señalados:



E. Plan Estratégico Institucional (PEI)

Cualquiera sea el nivel de gobierno, a nivel institucional cada organismo público adscrito a un determinado Sector o instancia de Gobierno Subnacional, elabora su Plan Estratégico Institucional (PEI), con la participación activa de sus unidades orgánicas, el mismo que debe estar alineado con el PESEM o PDC, según sea el caso. En el PEI se traza la ruta que la Entidad debe seguir en el mediano plazo; es decir su visión, los objetivos que pretende lograr, así como las estrategias para su cumplimiento.

El PEI se traza para cinco años y contiene los cambios a lograr en la población objetivo que atiende el organismo. Cuenta con los siguientes componentes:

- **Misión y visión:** en dónde está y a dónde quiere llegar la institución.
- **Ejes y objetivos estratégicos:** cuáles son las áreas que debe desarrollar, alineadas a los planes correspondientes.
- **Estrategias:** cuál es la mejor forma de alcanzar dichos objetivos.
- **Tácticas:** qué acciones son prioritarias y en qué horizonte temporal se ejecutarán.
- **Indicadores de impacto:** son ratios que permiten medir el avance del resultado esperado.

2. La planificación operativa en cada Entidad pública

La planificación operativa permite, como su nombre lo indica, otorgarle operatividad a los planes estratégicos institucionales. La mayoría de las entidades públicas se esfuerza en elaborar y aprobar su PEI pero no logra concretarlo debido a que en el corto plazo no existen instructivos para dicho propósito; por tal motivo es frecuente que cada unidad orgánica registre como actividades anuales únicamente las funciones que por norma se le han otorgado, sin una visión de mejora de resultados.

Al respecto, resulta relevante incluir en el POI las tácticas que tengan relación con los objetivos estratégicos, para lo cual las Oficinas de Planeamiento de cada entidad están llamadas a brindar el asesoramiento respectivo para una

adecuada planificación. De esta forma, el presupuesto solicitado año a año dejaría de tener el carácter inercial que lo caracteriza.

A. El Plan Operativo Institucional (POI)

El POI es un instrumento de gestión de corto plazo cuya finalidad es determinar cuáles serán las líneas de acción estratégica que dentro del año debe desarrollar una entidad para ir concretando los objetivos trazados en el PEI, con la finalidad de alinear y organizar sus esfuerzos y recursos. Asimismo, contiene las actividades de carácter permanente de la Entidad, es decir, aquellas de carácter funcional.

B. Enlace con el PEI (PEI)

En base al PEI, el titular de la Entidad define los objetivos institucionales para el año y su orden de importancia conforme a una escala de prioridades. Sobre la base de las tácticas previstas en el PEI y de la evaluación del último POI ejecutado, cada unidad orgánica deberá definir qué actividades, tareas y acciones le corresponde desarrollar en el año.

C. Contenido del POI

- Objetivos institucionales alineados con el PEI y su escala de prioridades.
- Actividades, tareas y acciones: relación de actividades de carácter estratégico y/o permanente que cada unidad orgánica debe ejecutar en el año.

Las actividades más representativas con enfoque en resultados para la población objetivo serán consideradas como **metas presupuestarias**.

- Unidad de medida: cómo se medirá el avance de cada actividad.
- Cantidad: meta a alcanzar en el año por cada actividad.
- Cronograma de ejecución: cantidad mensual a ejecutar según la capacidad financiera de la entidad. Se elabora en la fase de aprobación.
- Presupuesto requerido: costo total para la cobertura de las actividades previstas por cada unidad orgánica en recursos humanos, bienes y servicios, adquisición de activos.

D. Órgano Responsable

Cada unidad orgánica (órgano) de la Entidad elabora su correspondiente plan operativo, mientras que la Oficina de Planificación o la que realice las funciones como tal en la institución, es responsable de su consolidación, revisión de la alineación con el PEI, seguimiento y evaluación.

E. Formulación y aprobación

Su elaboración da origen a la programación y formulación del Presupuesto Institucional. En tal sentido, el proyecto de POI se elabora nueve meses antes de iniciado el ejercicio anual. Sin embargo, se aprueba en forma posterior a la aprobación del Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) debido a que, según el nivel de financiamiento autorizado a la Entidad, deberá ajustarse la cantidad de metas que se piensa ejecutar en el año por cada unidad orgánica, utilizando como herramienta la escala de prioridades de los objetivos que el titular de la Entidad haya establecido.

El POI es aprobado por la autoridad que indica el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) Institucional.

F. Evaluación

No obstante que el POI no cuenta con directivas propias, la Ley Anual de Presupuesto señala que, de acuerdo al nivel de cumplimiento obtenido en las metas trazadas por cada área usuaria, la Entidad podrá disponer el incremento o la reducción de recursos a la unidad orgánica responsable de dicho resultado.

La ejecución del POI es reportada por cada unidad orgánica a la Oficina de Planificación o la que realice las funciones de tal en la institución. Usualmente se evalúa en forma trimestral aunque algunas entidades lo hacen en forma mensual.

Antes del mes de diciembre, la Oficina de Planificación deberá hacer un corte y evaluar el POI para determinar las actividades que quedarán pendientes de ejecución al cierre del año y aquellas que se encuentren en proceso de ejecución contractual, que generarán costos en el siguiente ejercicio anual. En coordinación con la Oficina de Presupuesto y las

unidades orgánicas deberá definir qué actividades programadas para el siguiente año no son prioritarias para retirarles el financiamiento y poder cubrir las actividades pendientes que pasan al presupuesto del siguiente año.

Le corresponde al CEPLAN elaborar el instructivo de formulación, aprobación y evaluación del POI como instrumento de nivel operativo de gestión, a fin de hacer un adecuado seguimiento del avance a corto plazo de los planes estratégicos.

Importante

Las metas presupuestarias son las células a partir de las cuales se realizan las asignaciones de gasto. Vinculan el Plan Operativo con el Presupuesto Institucional.

3. El financiamiento de los planes institucionales

A. Importancia

Uno de los sistemas administrativos más importantes y completos está constituido por el Sistema Nacional de Presupuesto, cuya finalidad es conducir el proceso presupuestario de todas las entidades. Su rectoría se encuentra a cargo de la Dirección Nacional de Presupuesto Público (DNPP) del Ministerio de Economía y Finanzas.

Normativamente se rige por la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, las leyes anuales de presupuesto y las directivas que emite la DNPP para las fases de programación, formulación, ejecución y evaluación.

Cuenta con quince principios regulatorios, entre los cuales destacan:

- Equilibrio presupuestal: los ingresos deben ser equivalentes a los gastos.
- Especialidad cualitativa, es decir, que el gasto debe destinarse a la finalidad para la cual se autorizó.
- Universalidad y unidad: la entidad se sujeta a la Ley Anual de Presupuesto,
- Integridad: se debe registrar todo ingreso y gasto de la entidad.

- Anualidad: su vigencia coincide con el año fiscal.

B. El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA)

El PIA es un instrumento de gestión de corto plazo para el logro de resultados a favor de la población a través de la prestación de servicios con eficacia y eficiencia. Permite mostrar las principales líneas de acción, los gastos a atender durante el año, así como el financiamiento correspondiente.

En el transcurso del año, el PIA sufre modificaciones sea por la incorporación de mayores recursos o por su reprogramación interna, luego de lo cual recibe la denominación de Presupuesto institucional Modificado (PIM).

C. Enlace con el POI y el subsistema de contratación del Estado

El PIA es el reflejo financiero del Plan Operativo Institucional, muestra las metas presupuestarias de cada unidad orgánica y su costo. Al respecto, dado que existe una asignación inercial de recursos en cada Entidad, se ha introducido la técnica del presupuesto por resultados, que promueve una visión integrada entre el planeamiento y el presupuesto.

En relación a las contrataciones, la Oficina de Presupuesto evalúa y otorga la certificación de disponibilidad presupuestal que garantiza la existencia de recursos para cubrir el pago por las prestaciones de los contratos que se efectúen dentro del ejercicio anual.

D. Nociones presupuestarias básicas

- Fuentes de financiamiento: Son los tipos de ingreso con que cuenta la entidad. Son cinco: Recursos Ordinarios, Recursos Directamente Recaudados, Donaciones y Transferencias, Recursos Determinados y Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito.
- Genérica del gasto: constituyen grandes agrupaciones de gasto, según naturaleza. Están conformadas por las subgenéricas y específicas de gasto, aprobadas por el [MEF](#).
- Clasificador Funcional Programático (CFP): estructura que agrupa las principales líneas de acción del Estado en tres niveles (Función, Programa y

Subprograma) para llevar el control de los costos del cumplimiento de sus funciones, objetivos y metas.

- Actividad o Proyecto: es una desagregación amplificada del CFP que recoge los resultados a los que debe llegar cada entidad, se subdivide en componentes y metas presupuestarias. El MEF asigna oficialmente los recursos presupuestarios en este nivel presupuestario.
- Meta presupuestaria: es la célula básica para la asignación del gasto de la Entidad que vincula al PIA con el POI, al contar con un componente físico y uno financiero.
- Modificación presupuestaria: es la variación del presupuesto asignado para un mejor cumplimiento de las metas. Puede ser de dos tipos:
 - A nivel institucional, la cual implica la variación del presupuesto global de la Entidad.
 - A nivel funcional programático, es decir, la recomposición del presupuesto asignado a la Entidad, entre actividades y proyectos.
- Presupuesto por resultados: Es una metodología que se incorpora progresivamente al proceso presupuestario para asegurar una visión integrada de la planificación y el presupuesto, en la cadena insumos – producto – resultado, integrando sectores y niveles de gobierno. Cuenta con tres instrumentos:
 - Los programas estratégicos, que se diseñan para enfrentar un problema de carácter nacional cuya solución involucra a más de una entidad y/o nivel de gobierno para obtener resultados.
 - Los programas Institucionales, cuya intervención es para dar solución al problema de una población e involucran sólo a una Entidad.
 - Las evaluaciones independientes, cuyo objetivo es el análisis de políticas en curso, para evaluar su eficiencia e impacto en la población objetivo.

E. Contenido del Presupuesto

Fuentes de financiamiento y genéricas del gasto

Fuentes de Financiamiento Presupuestal
1. Recursos Ordinarios
2. Recursos Directamente Recaudados
3. Recursos por Operaciones Oficiales de Crédito
4. Donaciones y Transferencias
5. Recursos Determinados

Genéricas del Gasto del Presupuesto	Genéricas que intervienen en el PAC
1. Personal y Obligaciones Sociales	-
2. Pensiones y prestaciones sociales	-
3. Bienes y Servicios	3. Bienes y Servicios
4. Donaciones y Transferencias	-
5. Otros gastos	-
6. Adquisición de activos no financieros (equipamiento y proyectos de inversión)	6. Adquisición de activos no financieros (equipamiento y proyectos de inversión)

Incluye las fuentes de financiamiento de la entidad, las genéricas del gasto que se ejecutarán por cada actividad o proyecto y la estructura funcional programática.

MODELO DE:

Estructura Funcional Programática



ESTRUCTURA FUNCIONAL PROGRAMATICA									
FUNCION		PROGRAMA		SUB-PROGRAMA FUNC.		ACTIVIDAD / PROYECTO		COMPONENTE	
COD.	DENOM.	COD.	DENOM.	COD.	DENOMINACION	CODIGO	DENOMINACION	CODIGO	DENOMINACION
03	P L A N E A M I E N T O · G E S T I O N Y R E S E R V A D E C O N T	004	P L A N E A M I E N T O G U B E R N A M I E N T A L	0004	RECTORIA DE SISTEMAS ADMINISTRATIVOS	1.014802	DIFUSION Y ORIENTACION	3.120861	GESTION DE OFICINAS DESCONCENTRADAS
								3.301665	INCREMENTO DE FUNCIONARIOS QUE MEJORAN EL NIVEL DE CONOCIMIENTO PRÁCTICO EN CONTRATACIONES
								3.301666	AUMENTO DE USUARIOS QUE EFECTUAN MEJOR EL PROCEDIMIENTO DE COMPRAS
						1.077923	ADMINISTRACION Y DESARROLLO DEL SISTEMA ELECTRONICO DE CONTRATACIONES	3.166797	DESARROLLO Y MANTENIMIENTO DE TRANSACCIONES ELECTRONICAS
								3.301664	AUMENTO DE LAS ENTIDADES QUE PUBLICAN INFORMACION DE LAS CONTRATACIONES
						1.077924	ADMINISTRACION Y OPERACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE PROVEEDORES	3.301663	REDUCCION DE OBSERVACIONES EN EL REGISTRO PARA LA APERTURA Y GENERACION DE OPORTUNIDADES A PROVEEDORES
						1.078309	INVESTIGACION Y DESARROLLO DE INSTRUMENTOS NORMATIVOS EN MATERIA DE CONTRATACIONES	3.166787	REGULACION NORMATIVA
								3.167038	DESARROLLO DE INVESTIGACIONES Y ESTUDIOS EN MATERIA DE CONTRATACIONES
						1.078542	PROMOCION DEL USO DE LA MODALIDAD DE SUBASTA INVERSA	3.167013	PROMOCION DEL USO DE LA MODALIDAD DE SUBASTA INVERSA
						1.078676	SUPERVISION Y FISCALIZACION EN CONTRATACIONES DEL ESTADO	3.167080	SUPERVISION Y FISCALIZACION EN CONTRATACIONES DEL ESTADO
								3.301667	REDUCCION DE ERRORES RECURRENTES EN LOS PROCESOS DE CONTRATACION DE LAS ENTIDADES
								2.028040	MODERNIZACION DEL SISTEMA DE ADQUISICIONES Y CONTRATACIONES DEL ESTADO PARA MEJORAR SU EFICIENCIA A NIVEL NACIONAL
018	S E G U R I D A D J U R I D I C A	00039	DEFENSA DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES	1.061815	PROCESOS DEL TRIBUNAL DE CONTRATACIONES DEL ESTADO.	3.301668	REDUCCION DE LA CARGA PROCESAL DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A USUARIOS DEL SISTEMA		
				1.000612	CONCILIACION Y ARBITRAJE	3.000313	CONCILIACION Y ARBITRAJE		

F. Órgano responsable

La oficina de presupuesto o la que realice sus funciones en la Entidad es responsable de conducir el proceso presupuestario de la entidad.

G. Fases del proceso presupuestario

Comprende cinco fases: programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación. A continuación se reseña cada una de ellas:

-
- i) Programación: Se inicia nueve meses antes del año que se programará, en la cual se efectúa la evaluación del avance del POI. Se propone las metas presupuestarias para el año, se determina la demanda global de gastos (recursos humanos, bienes y servicios, activos) y la estimación de los fondos públicos disponibles. Se recomienda que la Entidad elabore un instructivo interno que organice dicho proceso.
 - ii) Formulación: Se procesa el trabajo de programación, se determina la estructura funcional programática, las metas presupuestarias y se registra las cadenas de ingreso y de gasto del presupuesto. Una vez formulado, el presupuesto es remitido a la Dirección General de Presupuesto Público del MEF para su análisis, evaluación y consolidación a nivel de cada sector, región o localidad en el proyecto de Presupuesto General de la República. Este proyecto se remite en el mes de agosto a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República del Congreso y en noviembre se debate en el Pleno del Congreso.
 - iii) Aprobación: una vez aprobada y publicada la Ley Anual de Presupuesto para el Sector Público, la misma que contiene los recursos otorgados a cada Pliego Presupuestal, cada entidad aprueba su Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) y efectúa la programación mensual de los ingresos y gastos, considerando las necesidades mensuales según el cronograma previsto en el POI.

Si se hubiesen efectuado recortes al proyecto de presupuesto presentado, se revisará las cifras de gastos asignadas a cada cadena funcional programática y se contrastará con las actuales demandas de gasto. Se ajustará el presupuesto distribuyéndolo según las nuevas necesidades y por consiguiente, las metas presupuestarias a cumplir, teniendo en consideración la escala de prioridad de los objetivos institucionales. Luego, el titular de la Entidad aprobará el PIA en un plazo que vence el 31 de diciembre del año anterior, según la normativa.

- iv) Ejecución: para el año fiscal autorizado, cada entidad percibe los ingresos y efectúa los gastos por sus obligaciones de pago.

La ejecución presupuestal comprende las siguientes etapas:

- 1ª Certificación presupuestal, para garantizar la existencia de recursos disponibles para el pago a los proveedores.
 - 2ª Programación trimestral de pagos, que es la previsión de los pagos a ser atendidos durante el trimestre por cada cadena de gasto y meta. Es efectuada por las áreas de logística y recursos humanos, según su ámbito de competencia y procesada por la Oficina de Presupuesto.
 - 3ª Calendario mensual de pagos, es una etapa de ajuste mensual de los pagos previstos, se elabora y aprueba los primeros días del mes mediante Resolución.
 - 4ª Ejecución, que es la acción a cargo de la unidad ejecutora (oficina de administración y finanzas), a través las siguientes etapas secuenciales:
 - El compromiso, es la etapa de gasto en la cual luego de la firma del contrato se efectúa la reserva de los recursos para el posterior pago al proveedor.
 - Devengado, es la etapa del gasto que se registra cuando el proveedor ha efectuado las prestaciones pactadas, ha facturado y la entidad ha otorgado su conformidad.
 - Pago, etapa en la cual se concreta el desembolso de recursos de la entidad, extinguiendo de forma parcial o total la obligación de pago.
- v) Evaluación: en forma semestral se efectúa la medición de los avances obtenidos en las metas presupuestarias y el consumo financiero de fondos públicos. Al finalizar el año también se evalúa el avance de los indicadores de desempeño.

4. El Plan Anual de Contrataciones (PAC)

A. Definición y finalidad del PAC

Definición

El Plan Anual de Contrataciones es el instrumento de gestión logística que sirve para programar, difundir y evaluar la atención de las necesidades de bienes, servicios y obras que una entidad requiere para el cumplimiento de sus fines,

cuyos procesos de selección se encuentran financiados y serán convocados durante el año fiscal.

Todo proceso de contratación pública pasa por las siguientes fases:

- 1º **Programación y actos preparatorios**, que comprende la planificación de las necesidades, la aprobación del Plan Anual de Contrataciones, la formación del expediente de contratación, la designación del comité especial, la elaboración de las bases y su aprobación.
- 2º **Proceso de selección**, que se inicia con la convocatoria del proceso de selección específico, continúa con el registro de participantes, la presentación de consultas, su absolución, la presentación de observaciones y su absolución, la integración de las bases, la presentación de propuestas, la evaluación de las mismas, el otorgamiento de la buena pro y su consentimiento.
- 3º **Ejecución contractual**, que se inicia con la suscripción del contrato y comprende la prestación del servicio, la adquisición del bien o la ejecución de la obra (en que pueden ocurrir ampliaciones de plazo, adicionales, reducciones de contrato, aplicación de penalidades, entre otros) hasta su conformidad o liquidación y el pago correspondiente.

La elaboración y aprobación del PAC da inicio a la fase de programación y actos preparatorios, bajo sanción de nulidad.

Finalidades

- **Programar:** A través de este documento las instituciones públicas determinan qué bienes, servicios y obras necesitan, en qué cantidades y para cuándo van a contratarlos. Esta información resulta básica para programar los recursos financieros en forma oportuna.
- **Difundir:** La puesta en conocimiento de este documento en forma oportuna facilita a los futuros participantes del proceso de selección la programación de sus ventas al Estado, negociar con sus propios proveedores y organizar sus compras y el financiamiento. En otras palabras, les da la posibilidad de prepararse con suficiente anticipación para presentar ofertas más competitivas. De esta manera se promueve la transparencia ante la ciudadanía, una sana y libre competencia y las mejores condiciones de compra para el Estado.

- **Evaluar:** Permite dar a conocer el estado de avance de la programación (procesos de selección retrasados, concluidos exitosamente, cancelados, anulados o en ejecución). De esta manera hace posible cuantificar y calificar periódicamente los resultados, estableciendo las causas de las contrataciones no realizadas, adoptando las medidas correctivas o replicando las buenas prácticas.

B. Enlace con el PIA y el POI

Para poder incluir un proceso de selección en el PAC, el financiamiento de dicho gasto a realizarse durante el año fiscal debe estar previsto en el presupuesto institucional. En caso de que la contratación supere el año fiscal, se considerará en la programación y formulación del presupuesto del año siguiente.

De otro lado, la programación del PAC debe alinearse a la oportunidad en la cual las unidades orgánicas requieren que un determinado bien, prestación de servicio o una obra se ejecuten. En ese sentido, el desarrollo de los procesos de selección dentro del plazo previsto es determinante para el apoyo en el avance de las metas institucionales, en términos de oportunidad.

Una inadecuada formulación del PAC genera deficiencias a lo largo del proceso de contratación y produce efectos negativos a la Entidad pública. Si queremos obtener buenos resultados es sumamente importante que el PAC se interrelacione con otros instrumentos de gestión institucional, tales como el Plan Operativo Institucional y el presupuesto institucional.

C. Órgano responsable

El órgano encargado de las contrataciones de la Entidad, previsto en sus documentos de organización y funciones es el responsable de formular, ejecutar, revisar, evaluar y actualizar el PAC. (Art. 6 del RLCE)

D. Formulación y Aprobación del PAC

El proceso de elaboración del PAC pasa por dos grandes etapas concurrentes a las fases de programación y formulación del presupuesto Institucional y a la de aprobación presupuestal¹, lo cual se explica a continuación:

¹ De acuerdo con el artículo 6º del Reglamento de Contrataciones del Estado.

- **Fase de formulación del PAC**

En esta fase, que se realiza nueve meses antes del inicio del año al que corresponde el PAC, el titular de la Entidad señalará los plazos internos para que las unidades orgánicas determinen las necesidades de bienes y servicios que requerirán para cumplir con las actividades previstas en el proyecto de POI del año para el que se está programando.

Las unidades orgánicas propondrán, a través de un cuadro de necesidades, los bienes, servicios y obras que requieren durante el año, para lo cual harán uso del Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras. [LINK](#)

El área de almacén proporcionará los datos históricos sobre la cantidad de bienes de uso permanente utilizados en un año móvil por las unidades orgánicas (áreas usuarias o dependencias administrativas de la Entidad), y sobre cuya base se determinará la cantidad de bienes a adquirir. Para el caso de los servicios básicos, el órgano encargado de las contrataciones (OEC) es el que hará la proyección en función del consumo histórico.

Al OEC le corresponde consolidar y ajustar los cuadros de necesidades de las unidades orgánicas y valorizar los costos de los bienes, servicios y obras. Para ello verifica los últimos precios históricos de las compras, cotiza precios, consulta compras similares en el SEACE, entre otras acciones, a fin de darles el valor monetario respectivo.

Teniendo en cuenta que dichos precios están valorizados nueve meses antes de la ejecución del gasto, se añadirá al precio obtenido el porcentaje de inflación o la diferencia por el tipo de cambio del año siguiente, según los indicadores macroeconómicos establecidos en el Marco Macroeconómico Multianual que para cada año elabora el MEF, aprueba el Consejo de Ministros y que se publica a fines de mayo en la sección Normas Legales del diario oficial “El Peruano”.

Una vez valorizados los requerimientos incluidos en los cuadros de necesidades, este será remitido al área de presupuesto para que le otorgue el financiamiento respectivo, de acuerdo a las metas previstas y con las proyecciones de ingresos que por cada fuente de financiamiento cuente la Entidad. Si el gasto proyectado fuese mayor al nivel de ingresos, se

someterá a los ajustes necesarios de acuerdo a la escala de prioridades de los objetivos establecida por el titular de la Entidad.

En el siguiente esquema se puede visualizar la primera etapa del PAC:



- **Fase de aprobación del PAC**

Al aprobarse la Ley Anual de Presupuesto, a fines de noviembre y publicada en diciembre del año anterior, el proyecto de presupuesto de la Entidad puede haber sido recortado, generando un menor financiamiento de los procesos de selección previstos. Es así que mientras a nivel presupuestal se ingresa a la fase de aprobación, a nivel del PAC también.

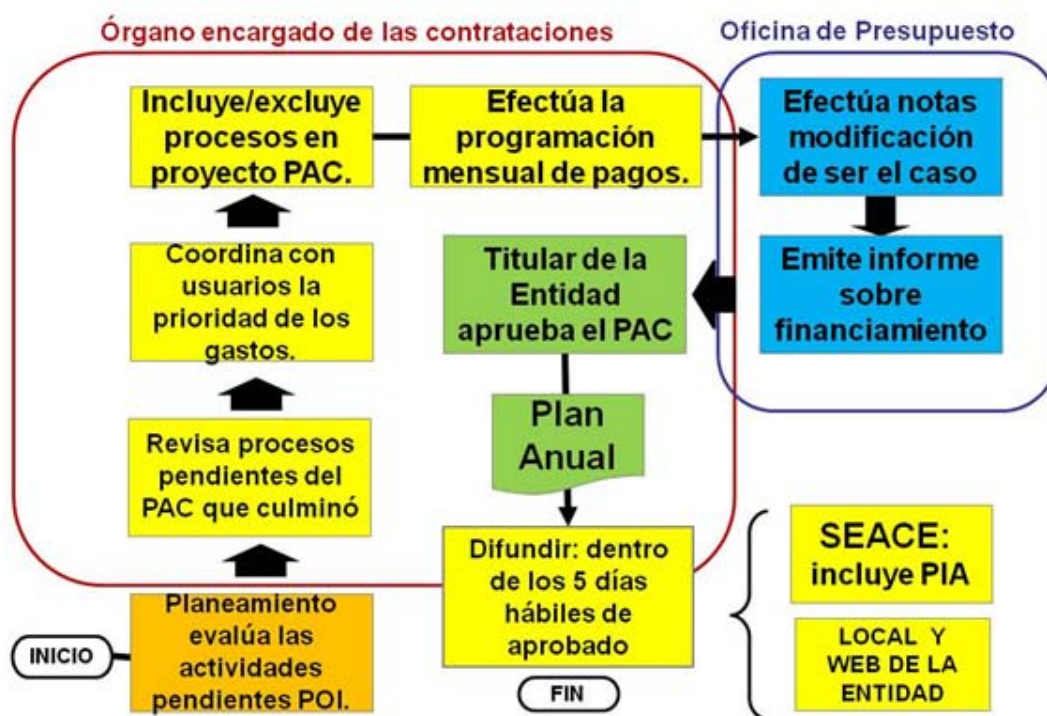
El órgano encargado de las contrataciones (OEC) debe efectuar un corte al Plan Anual de Contrataciones del año en curso, a fin de evaluarlo y determinar qué procesos de selección no han sido convocados, cuáles fueron declarados desiertos o nulos, y aquellos en curso pero con retraso, debido a que su ejecución contractual tendrá repercusión en el siguiente año, siempre y cuando persista la necesidad.

En tal sentido, en esta etapa coordinará con la Oficina de Planificación, la Oficina de Presupuesto y la Unidad Orgánica para decidir su financiamiento e inclusión en el POI, PIA y PAC con cargo a dejar de financiar otros gastos previstos en la fase de Formulación.

El Reglamento de la Ley de Contrataciones otorga hasta 15 días hábiles una vez aprobado el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) para que el titular de la entidad apruebe el PAC (facultad delegable por escrito) y 5 días hábiles adicionales para su publicación en el SEACE y en la página Web de la Entidad.

El PAC aprobado deberá estar a disposición de los interesados y ser publicado en el portal institucional de la Entidad, pudiendo ser adquirido por los interesados al costo de reproducción.

Segunda Etapa: Fase de Aprobación del PAC



Importante

El área de presupuesto, en coordinación con las áreas de planeamiento y de contrataciones, reserva los requerimientos no financiados para su atención en una mejor oportunidad vía crédito suplementario, saldo de balance, entre otros.

E. Contenido

Se exige el siguiente contenido mínimo:

1. **Objeto de contratación**: Se debe determinar correctamente si se trata de un bien, servicio, consultoría de obras u obra; a fin de no confundir el tipo de proceso de selección que se generará.

Ejemplo: Cuando solicitamos una consultoría de obras, el objeto de contratación es servicios, específicamente el de consultoría de obras, pero en muchos casos se consigna el objeto Obras, previsto únicamente para la ejecución de obras; entonces en vez de determinar un Concurso Público, se determina una Licitación Pública, siendo este proceso nulo.

En caso de que la contratación involucre bienes y servicios el objeto del proceso se definirá en el mayor valor que estos representen. Ejemplo: si una entidad requiere efectuar cambios de tabiquerías de drywall debido al mal estado de la infraestructura, tenemos una combinación de bienes y servicios para su atención. Se verificará cuál de ambos tiene mayor peso para definir el objeto de la contratación así como la partida específica de gasto que corresponda para la posterior emisión de la certificación presupuestal.

2. **Descripción del bien, servicio u obra**: Permite al proveedor conocer la síntesis del requerimiento de contratación específico de la Entidad, considera el código del Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras que más se aproxime al requerimiento. Si el proceso será por ítems, se registrarán cada uno de los ítems del proceso programado que componen la compra. Asimismo, se indicará la cantidad y la unidad de medida del objeto de contratación.
3. **Valor estimado**: Se consigna la valorización estimada del objeto de contratación.
4. **Tipo de proceso**: Según el objeto de contratación y el valor estimado del requerimiento, para lo cual se revisan los montos previstos en la Ley Anual de Presupuesto. Asimismo, se determina la modalidad de selección.
5. **Fuente de financiamiento**: Se consigna el origen de los fondos que financian la contratación, según lo establecido en el Presupuesto Institucional.

-
6. Indicar el **tipo de moneda** del valor estimado y el tipo de cambio vigente.
 7. **Nivel de centralización o desconcentración de la facultad de contratar**: Se indica si el requerimiento se efectuará por compra corporativa o por encargo y la unidad encargada de la contratación. Asimismo, se consignará la ubicación geográfica de dicha entidad, a nivel de departamento, provincia y distrito.
 8. **Fecha prevista de la convocatoria**: Se registra la fecha de convocatoria del proceso de selección, teniendo en consideración el plazo del proceso de selección y la fecha en que el área usuaria requiere el producto.

Asimismo, contamos con los siguientes campos en el formato del PAC² a ser utilizados en caso se requiera:

- ✓ Registrar el **precedente**, si el proceso proviene del año anterior.
- ✓ Registrar los **antecedentes** se deberá detallar una descripción referencial.
- ✓ Registrar otras **observaciones** que se considere importante informar o relevar.

El PAC debe incluir todas las contrataciones con independencia del régimen que las regule. Ejm: convenios internacionales, compras en el extranjero. No debe incluir las contrataciones iguales o menores a 3 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), salvo que se trate de bienes y servicios incluidos en el Catálogo de Convenios Marco. No será obligatorio incluir las adjudicaciones de menor cuantía no programables, es decir aquellas cuyo requerimiento surja después de haberse aprobado el PAC.

El PAC puede incluir procesos de selección cuyos contratos correspondan al siguiente año, siempre que la previsión presupuestal se encuentre garantizada en las fases de programación y de formulación del Presupuesto, por el Jefe de la Oficina de Administración o el que haga sus veces.

F. Modificación del Plan Anual³

² El formato del PAC puede ser visto y descargado de la página web del SEACE www.seace.gob.pe

La normativa de contrataciones contempla dos supuestos para la modificación del PAC: la variación en la asignación presupuestal que influya en la cantidad de procesos de selección a financiar y cuando el valor referencial varíe en más del 25% el valor estimado y cambie el tipo de proceso de selección.

En el transcurso del año, el PAC puede ser modificado de acuerdo con la asignación presupuestal. Por ejemplo, si las proyecciones de ingresos de la Entidad sufren alguna variación sustancial, esto influirá en la cantidad de los procesos de selección que puedan ser atendidos. Por tanto, se excluirán o incluirán procesos según sea el caso. Por ejemplo, es posible que la entidad reciba un presupuesto adicional por Donaciones y Transferencias, en ese caso, los nuevos procesos de selección que correspondan ejecutar deben incluirse en el PAC.

Si, por el contrario, no se contase con mayor presupuesto y el titular de la Entidad determinase que algunas metas presupuestarias tengan más peso en la institución, se reprogramarán las actividades del Plan Operativo Institucional. Por tanto, en algunas unidades orgánicas se incrementarán los gastos y otras los verán reducirse, en consecuencia se genera la inclusión o exclusión de procesos en el PAC.

El segundo supuesto es aquel en el cual el valor referencial del requerimiento varíe en más del 25% del valor estimado y el nuevo monto corresponda a otro tipo de proceso de selección; se deberá incluir en el PAC el nuevo proceso de selección y excluir el inicialmente previsto. Por ejemplo, si en el PAC se incluyó una Adjudicación Directa Pública (ADP) pero al momento de determinarse el valor referencial, este es superior en 25% al valor inicialmente estimado y además, corresponde a una Licitación Pública (LP); en este supuesto, deberá excluirse la ADP inicialmente programada e incluirse la LP.

Importante

Toda modificación del PAC debe realizarse de acuerdo al procedimiento establecido para su aprobación y contenido. Es decir, debe ser aprobada por el titular de la Entidad y publicarse en el SEACE en el plazo establecido. Asimismo, es necesario mantener actualizado el PAC en la página web de la Entidad y ante el público usuario, bajo responsabilidad del titular de la Entidad.

³ Art. 9º del Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado.

G. Evaluación

El titular de la Entidad evaluará semestralmente la ejecución del PAC, sin perjuicio de las evaluaciones periódicas que cada Entidad considere necesario realizar. Al respecto, el OEC elevará un informe pormenorizado que evalúe los procesos de selección programados y no convocados del semestre, considerando los siguientes aspectos:

- Causas de retraso en la determinación de los términos de referencia del requerimiento.
- Causas de retraso en el estudio de posibilidades que ofrece el mercado.
- Causas de retraso en la emisión de la certificación de disponibilidad presupuestal.
- Causas de retraso en la aprobación de expedientes de contratación.
- Retraso en la designación de comité especial.
- Causas de retraso en la elaboración de las bases y/o aprobación de bases.

Asimismo, deberá evaluar los procesos de selección culminados para determinar:

- Retrasos durante el proceso de selección.
- Causas de retraso para la firma de contratos.
- Ahorros obtenidos en la buena pro, en relación al valor referencial.
- Normas de control interno implementadas (retroalimentación/seguimiento de procesos).

Dado que el retraso en la ejecución del PAC repercute en el avance de las metas y objetivos previstos en el POI, la oficina de planificación determinará las necesidades no atendidas que tuvieron impacto en dicho avance. Como resultado del análisis, el titular de la Entidad podrá adoptar las medidas correctivas pertinentes y dispondrá el deslinde de responsabilidades y la sanción que corresponda, de ser el caso.

Importante

- El PAC como instrumento de gestión para la programación, el monitoreo y la evaluación de las contrataciones, repercute en los resultados de la gestión.
- Su evaluación semestral permite corregir errores y mejorar los procesos internos.

CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO

- Los sistemas administrativos atraviesan por un proceso de modernización que nos reta a estar permanentemente actualizados en las herramientas de gestión de la administración pública.
- A lo largo del capítulo hemos podido apreciar la interrelación de tres de dichos sistemas administrativos: el de planeamiento, de presupuesto y el de abastecimiento.
- Si dichos sistemas se manejan en forma aislada no conducen a buenos resultados, hay una interrelación permanente que no debe ser pérdida de vista por el funcionario público.
- La contratación pública es un pequeño pero poderoso engranaje del proceso de gestión pública que moverá el motor de la ejecución del Plan de Desarrollo Nacional.
- El CEPLAN como órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico tiene el reto de elaborar el plan programático del PLADES así como los instructivos para los niveles y sectores de gobierno.