CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
18 NOV 2022
RECIBIDO
Firma ..... Hora 3:44 pm

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO (LOPE), CON LA FINALIDAD DE CREAR, MODIFICAR, DISOLVER, FUSIONAR, REDIMENSIONAR, REAORGANIZAR Y REINGENIAR LOS MINISTERIOS ACTUALES DEL PODER EJECUTIVO.

Los congresistas de la República que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Perú Libre, a iniciativa del Congresista **SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS,** ejerciendo el derecho a iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú; y, en concordancia con los artículos 22º, inciso c), 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley;

FÓRMULA LEGAL

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO (LOPE), CON LA FINALIDAD DE CREAR, MODIFICAR, DISOLVER, FUSIONAR, REDIMENSIONAR, REAORGANIZAR Y REINGENIAR LOS MINISTERIOS ACTUALES DEL PODER EJECUTIVO.

Artículo 1. Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es modificar el numeral 22.5 del artículo 22° y la Primera Disposición Final de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), referida a la relación de ministerios existentes de dicho Poder del Estado, con el propósito de modernizar el Estado. Las normas quedarán redactadas con los siguientes textos legales:

"**Artículo 22.- Definición y constitución**

22.1 Los Ministerios son organismos del Poder Ejecutivo que comprenden uno o varios sectores, considerando su homogeneidad y finalidad.

22.2 Los Ministerios diseñan, establecen, ejecutan y supervisan políticas nacionales y sectoriales, asumiendo la rectoría respecto de ellas.

22.3 Los Ministerios están confiados a los Ministros de Estado, quienes son responsables de la dirección y gestión de los asuntos públicos de su competencia.

22.4 El ámbito de competencia y estructura básica de cada uno de los Ministerios se establece en su Ley de Organización y Funciones. Los Reglamentos de Organización y Funciones de los Ministerios son aprobados por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

22.5 Los Ministerios son creados, fusionados y disueltos mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo o por el Poder Legislativo. Estos cambios serán sometidos a votación por el Consejo de Ministros y deberá ser aprobado con el voto de los dos tercios (2/3) del número legal de los miembros del Congreso de la Republica. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios serán aprobados mediante Ley a propuesta del Poder Ejecutivo"

"DISPOSICIONES FINALES

Primera. - Relación de Ministerios se organizará por Ministerios de Desarrollo Humano, Valor Agregado para el desarrollo y de Apoyo del País.

Ministerios de Desarrollo Humano del País

1. **Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**
2. **Ministerio de Salud y del Ambiente**
3. **Ministerio de Familia, Mujer e Inclusión Social**

Ministerios de Valor Agregado para el desarrollo del Pais

1. **Ministerio de Desarrollo Agrario, Agricultura Familiar y Riego**
2. **Ministerio de Pesca**
3. **Ministerio de Minería**
4. **Ministerio de Energía e Hidrocarburos**
5. **Ministerio de Industria, MYPES, Comercio Exterior y Turismo**
6. **Ministerio de Infraestructura.**

Ministerios de Prospección y Estrategia del País.

1. **Ministerio de Economía, Desarrollo del Trabajo y Finanzas**
2. **Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación**
3. **Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.**
4. **Ministerio de Seguridad Interna y Defensa"**

El Ministerio de Relaciones Exteriores, se adscribe como Viceministerio de Relaciones Exteriores de la Presidencia del Consejo de Ministros. Las PCM mantendrá sus competencias y funciones.

Artículo 2. Finalidad de la Ley

La finalidad de esta ley es:

a) Crear, modificar, disolver, fusionar, redimensionar y reorganizar los actuales ministerios del Poder Ejecutivo.
b) Promover una nueva reforma general y modernización de la gestión del Estado.
c) Erradicar la carga burocrática y la tendencia al centralismo.
d) Evitar la duplicidad de funciones.
e) Mantener en el tiempo como Política de Estado esta reforma.
f) Interrelacionar a los ministerios para lograr un racional ordenamiento vinculando las áreas de recursos y producción respectivamente.
g) Promover el fortalecimiento y crecimiento del Estado en favor de la población en general.

Artículo 3. Plazos de Reorganización de los nuevos ministerios

El Poder Ejecutivo deberá culminar en un plazo de un (01) año calendario, contado a partir de la promulgación de esta Ley, la reorganización los nuevos ministerios resultantes de las fusiones establecidas en el artículo 1 de la presente ley.

Asimismo, el Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de un (01) año calendario contado a partir de la vigencia de la presente ley, deberá presentar al Poder Legislativo las normas de organización y funciones de los Ministerios fusionados, propuestos en la misma, según los parámetros señalados en el artículo 3° de la Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Vigencia

La presente Ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario Oficial El Peruano.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA DEROGATORIA

Única. - Norma derogatoria

Deróguese o modifíquese toda norma que se oponga a la presente ley.

SEGUNDO TORIBIO MONTALVO CUBAS
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Américo Gonza C.

Bernardo Ollero

Flavio Cruz Mamani

Flavio Cruz Mamani

A. Paredes

ALEX FLORES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **23** de **noviembre** de **2022**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 3587-2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La sociedad peruana y su realidad ha venido presentando en los últimos tiempos, cambios evolutivos derivados en gran parte del proceso de globalización que involucra al mundo. Sin embargo, el Estado no ha ido evolucionando acorde con las modificaciones que la actual sociedad demanda. Seguimos observando muchas dificultades en el ámbito burocrático; entrampamiento y demora de procesos, procedimientos y gestiones que retardan la concretización de la prestación de bienes y servicios por el Estado en favor de la población así como la ineficiencia de algunos sectores del propio Estado que no solo contribuyen a dichas demoras sino que hacen que muchas veces las funciones que le corresponde cumplir se confunden o duplican entre las responsabilidades de los distintos sectores estatales.

Estamos apreciando, por tanto, una situación dentro de la estructura del Estado que exige cambios a fin de actualizar a los actuales ministerios estatales, no únicamente con el afán de reducirlos o modificar sus nombres o denominaciones, sino con la finalidad de reorganizarlos y modernizarlos, fusionándoles en muchos casos por tipos de actividades productivas o funciones que les corresponde cumplir, haciéndolos menos burocráticos y más céleres en la atención de las funciones que un Estado moderno, ágil y eficiente.

En tal sentido, la presente iniciativa legislativa, recogiendo esa necesidad, busca atender esa demanda social, proponiendo una reestructuración de los ministerios del Poder Ejecutivo, para lo cual se plantea la modificación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, sin afectar sus atribuciones y dentro de un contexto normativo viable, tal como se ha establecido en la parte resolutiva de este proyecto de ley.

En dicho marco, exponemos mayores fundamentos técnicos que sustentan la propuesta contenida en el presente proyecto de ley.

"Puede que las razones se muestren evidentes sobre por qué necesitamos ministerios, la respuesta posiblemente deba ir más allá que concluir que su instauración es forzosamente necesaria, ineludible construcción que busca ordenar y "hacer andar" al Estado. La formación de ministerios en el Perú (al igual que muchos países en el mundo) se produjo simultáneamente al nacimiento mismo de la nación. Los objetivos primigenios eran proporcionar legalidad internacional, Defensa de nuestras fronteras y administración de bienes.

En 1821, como una respuesta para legitimar al flamante país llamado Perú, nace la Secretaría de Estado de Gobierno y Relaciones Exteriores lo que ahora es reconocida como el Ministerio de Relaciones Exteriores. Establecidas sus fronteras, éstas debían de protegerse y para ello necesitaba organizar un ejército con una flota activa. Ese mismo año se instaura el Ministerio de Guerra y Marina lo que actualmente es el Ministerio de Defensa.

Toda nueva nación necesitaba recaudar y administrar bienes las cuales deben financiar las políticas públicas, por lo que se crea el Ministerio de Hacienda – actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas.

Estos tres sencillos ejemplos demuestran el rol activo que mantiene el Estado para instaurar ministerios que custodien las necesidades básicas de los ciudadanos.

Actualmente, según la Ley N° 29158, los ministerios deben crearse por Ley aprobada por el Congreso. Sin embargo, en nuestro sistema político, es desde el Poder Ejecutivo – en especial el Presidente – de quien germina la iniciativa para la creación de un ministerio; recordemos además que es el Jefe de Estado quien nombra a los ministros.

"Todas las entidades públicas del Poder Ejecutivo se encuentran adscritas a un Ministerio o a la Presidencia del Consejo de Ministros" (artículo 2).

¿Por qué es el Presidente quien anticipa la iniciativa para la creación de ministerios?

Una respuesta automática sería indicar que es, desde siempre, quien lidera el Poder Ejecutivo, y va más allá pues "...personifica a la Nación". A diferencia de los otros poderes del Estado, el Presidente es quien ejerce el control con el cargo de Jefe y no solo preside (Artículo 72, Carta 1823).

Se observa entonces el arrastre caudillista cuando revelamos que la característica principal del control del Gobierno se deposita en manos del "primer funcionario del país", en quien por ley reside el ejercicio del Poder Ejecutivo.

El Presidente es "quien designa a sus ministros y secretarios para gobernar, a diferencia de países europeos donde el Presidente o el Rey es Jefe de Estado, pero la Jefatura de Gobierno corresponde a un Consejo de Ministros nombrado por un Parlamento".

Este símbolo de nombrar "Ministros" y no "Secretarios" (como sería lo más adecuado en un sistema presidencialista) demuestra a su vez el fuerte arraigo a las tradiciones reales.

Nuevos tiempos, nuevos ministerios

Evidentemente, desde nuestra fundación como República, hubo cambios tanto en el país como en el mundo, lo que ha obligado que la creación de nuevos ministerios responda a una serie de políticas y demandas.

Ante lo expuesto, una pregunta algo obvia, pero de vital importancia sería: ¿qué hace un ministerio? Según la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, los Ministerios pueden comprender varios sectores, sus principales funciones son: diseñar, establecer, ejecutar y supervisar políticas nacionales y sectoriales.

"LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO

(...)

22.5 Los Ministerios son creados, fusionados o disueltos mediante ley a propuesta del Poder Ejecutivo. El redimensionamiento y reorganización de los Ministerios se podrá hacer mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

(...)"

Los ministerios ejercen competencias exclusivas y compartidas.

Estas definiciones en la ley solo nos muestran los mecanismos para la creación, sin embargo, no nos detallan en extenso las razones de por qué debería crearse un ministerio.

Quizá esta respuesta se ubique mejor en el mapa de la Ciencia Política. Podríamos inferir que las decisiones para crear y modificar ministerios se deben a motivos históricos (como los tres primeros ministerios creados) ciertamente al cambio social y económico, como la división de ministerios por especialidades cada vez más complejas. Se puede crear por demanda sociales (un ministerio para el deporte, para la mujer, de cultura) lo cierto es que no hay una lista oficial de razones principales.

Dicho esto, presentemos hechos claros: por ejemplo, las razones de por qué en el año 2008 se creó el Ministerio del Ambiente:

Su objeto principal es "la conservación del ambiente, de modo tal que se propicie y asegure el uso sostenible, responsable, racional y ético de los recursos naturales y del medio que los sustenta, que permita contribuir al desarrollo integral social, económico y cultural de la persona humana, en permanente armonía con su entorno, y así asegurar a las presentes y futuras generaciones el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida" (artículo 3 DECRETO LEGISLATIVO N°1013).

Claramente el mundo se dirige a la protección del medio ambiente por lo que la formación de un ministerio que la custodie tiene lógica.

"Es una apuesta al futuro", indicó el día que firmó el decreto legislativo el ex presidente Alan García (en cuyo gobierno se crea este ministerio) "queremos preservar el medio ambiente, y permitir a nuestros hijos vivir una geografía, tan afable, tan acogedora como la que hemos recibido, y la labor del Ministerio del Ambiente y del ministro del Ambiente deberá cumplir todos esos objetivos".

La intensidad del momento quizá propició para que el ex mandatario compare la creación del Ministerio del Ambiente con el de Defensa y el del Interior, además visiblemente emocionado agregue: "el Perú moderno no es solamente el Perú de las grandes inversiones y del avance que preocupa a algunos vecinos, sino también el Perú de la protección del futuro, el Perú de la Pachamama, el Perú cuyo pasado se asentó en el respeto religioso por la protección del ambiente".

Separando la demagogia y concentrándonos en enfoques de políticas públicas y bases jurídicas veamos otras razones de por qué se crean ministerios.

Una de ellas es el reforzamiento de actividades dirigidas a acelerar los mecanismos de inclusión social. Claramente estas razones aparecen si revisamos la finalidad, principios y valores del Ministerio de Inclusión, creada en el 2011 – en su Ley N°29792:

"Artículo 5. Finalidad, principios y valores

El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tiene la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población, promoviendo el ejercicio de derechos, el acceso a oportunidades y el desarrollo de capacidades, en coordinación y articulación con las diversas entidades del sector público, el sector privado y la sociedad civil.

Las políticas de desarrollo e inclusión económica y social tienen su fundamento en los siguientes principios y valores: respeto a los derechos humanos, desarrollo humano, justicia social, equidad, inclusión, universalismo, solidaridad, igualdad de oportunidades, cohesión social, integralidad, transparencia, descentralización, calidad, efectividad, participación social, interculturalidad, emprendimiento e intersectorialidad."

La creación de un ministerio puede responder también en redistribuir con mejor eficacia metas y objetivos que tiene el Estado sobre determinados temas. Por ejemplo, en el 2010 se crea el Ministerio de Cultura mediante Ley N°29565:

"Artículo 4.- Áreas programáticas de acción

Las áreas programáticas de acción sobre las cuales el Ministerio de Cultura ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son las siguientes:

a) Patrimonio Cultural de la Nación, Material e Inmaterial.

b) Creación cultural contemporánea y artes vivas.

c) Gestión cultural e industrias culturales.

d) Pluralidad étnica y cultural de la Nación."

Hemos indicado que emana de los presidentes la mayoría de las iniciativas para la creación, o reestructuración o desactivación de ministerios.

Recordemos un hecho relativamente reciente: durante la campaña presidencial para el 2016, el entonces candidato y luego Jefe de Estado, Pedro Pablo Kuczynski, declaró públicamente que discutiría la creación de un ministerio para apoyar directamente a las regiones.

La noticia no agradó a las autoridades regionales. El presidente de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales, Edwin Licona comentó "No queremos un ministerio, queremos facultades".

Ante ello, Kuczynski respondió que el objetivo de la creación de un ministerio nuevo era para "simplificar los procedimientos, para que las municipalidades puedan hacer sus proyectos y los terminen, en vez de que se queden a medio hacer". La idea era pues crear un ministerio "de apoyo", buscando destrabar los problemas.

En su momento, todavía la ex bancada oficialista no había presentado el proyecto de Ley para la creación de dicho ministerio, por lo que el interés quedó en la "promesa de campaña".

Modificando y eliminando ministerios

De nuevo, para explicar las razones de por qué debemos modificar o desactivar ministerios es importante conocer algunos casos específicos.

Por ejemplo, lo que ahora es el Ministerio de Transportes y Comunicaciones fue establecido originalmente el 18 de enero de 1896 bajo el nombre de Ministerio de Fomento. En aquella época fueron los honorables senadores que votaron a favor de la Ley creadora.

El antiguo ministerio se encargaba de las obras públicas, el desarrollo de la industria y la administración de la beneficencia.

En 1969, durante el gobierno de Juan Velasco Alvarado, el Ministerio de Fomento y Obras Públicas cambia de nombre por el de Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

Para 1992, ya en el gobierno de Alberto Fujimori, este ministerio se fusiona con el Ministerio de Vivienda y se crea el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Esta unión se da por el Decreto Ley 25491. Tras ello se promulga el Decreto ley N° 25862 "Ley Orgánica del Sector Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción" la cual establece competencias y funciones, como su estructura orgánica interna.

Diez años después, se vuelve a reestructurar el ministerio. Esto se debe a que se promueve una nueva reforma general y modernización de la gestión del Estado. El 10 de julio del 2002 se promulgó la ley N°27779 aprobándose la separación de ambos sectores.

En esta nueva etapa el Ministerio de Transportes y Comunicaciones asume las funciones de integrar interna y externamente al país, para lograr un racional ordenamiento vinculando las aéreas de recursos, producción, mercados y centros poblados, a través de la regulación, promoción, ejecución y supervisión de la infraestructura de transportes y comunicaciones.

Veamos otro ejemplo donde se desactivó totalmente un ministerio. Es el caso del Ministerio de la Presidencia, la cual tuvo la fortuita providencia de ser creada hasta dos veces.

Su primer nacimiento fue en agosto de 1985 con la Ley N° 24297. Veamos sus funciones y cómo hará efectiva su activación:

"**Artículo 1.-** Créase el Ministerio de la Presidencia, que normará y coordinará el funcionamiento de las entidades multisectoriales y organismos públicos descentralizados del Gobierno Central.

Artículo 2.- Facultase al Poder Ejecutivo para que de conformidad con el Artículo 188 de la Constitución Política del Estado, y en un plazo no mayor de 60 días y dando cuenta al Congreso, promulgue mediante decreto legislativo la Ley Orgánica del Ministerio de la Presidencia y las modificaciones a la Ley del Poder Ejecutivo contenida en el Decreto Legislativo N°217 y su modificatoria, Decreto Legislativo N°261, y en las Leyes Orgánicas de los diversos Sectores políticos administrativos que el cumplimiento de la presente Ley requiere."

Para julio de 1990 – tras un agitado clima político – se desactiva el Ministerio de la Presidencia. Para 1992 se vuelve a crear mediante Decreto Supremo.

Pero es en el 2002, durante el Gobierno de Alejandro Toledo, que se vuelve a desactivar pues el país volvía a pasar por una nueva reforma ministerial.

Hemos visto las razones por las cuales se modifican o desactivan los ministerios. Veamos ahora un caso de cómo se busca crear un ministerio a partir ya no de una propuesta necesariamente presidencial sino de un organismo (CONCYTEC) dentro del Estado. En este caso un proyecto de ley que busca la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Basado en el modelo que creó el Ministerio de Cultura, el Proyecto de Ley de Creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Tecnológica explica en su exposición de motivos las razones de por qué se debe destinar un mayor presupuesto para el gasto de investigación en el país.

"En el 2004, el gasto en investigación y desarrollo en el Perú (240 millones de dólares americanos) fue muy inferior a los registrados en países como Chile (1233 millones de dólares americanos), México (4924 millones de dólares americanos) y Brasil (13433 millones de dólares americanos), respectivamente".

Estas cifras las refuerzan por la necesidad de crear mayor cantidad de patentes en comparación con países de la región.

"En el promedio (entre 1990 y 2003) Brasil que tiene 17,1 patentes por millón de habitantes; Argentina tiene 6,9; Chile tiene 2,8 y el Perú tiene 0,5".

Más adelante, la propuesta denuncia el bajo número de investigadores en el país, falta de incentivos para innovar en las universidades y cierta burocracia contra el personal científico tecnológico. Si bien se creó un marco legal que buscaba impulsar las actividades de ciencia y tecnología – Ley 28303 que crea el Sistema Nacional de Ciencia Tecnología e Innovación Tecnológica (SINACYT) – consideran que persisten una serie de problemas.

Invocan a la Constitución denunciando que el Estado no cumplió de forma plena con lo indicado en el Artículo 14 de la Constitución Política donde establece que "... es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país". Por lo que piden políticas reactivadoras.

Tras la exposición de motivos llega el análisis de costo-beneficio, donde destacan que la política a seguir será crear mejores productos y servicios a través de la innovación, lo que dará mayores puestos de trabajo.[1]"

Importancia de los mecanismos de reforma de la estructura del Estado

A través de la Ley Nº27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (LMMGE), se declaró al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos; con la finalidad de mejorar la gestión pública y obtener mayores niveles de eficiencia en el aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a las personas, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos.

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de la Secretaría de Gestión Pública (SGP), dirige el proceso de modernización de la gestión pública y ejerce la rectoría del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

Este proceso de modernización implica, entre otros aspectos, mejorar la organización y estructura del Estado promoviendo la mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, integrando funciones y competencias afines, y eliminando la duplicidad y la superposición de competencias, funciones y atribuciones entre sectores y entidades. El fin supremo es atender cada vez mejor a las personas, brindando bienes y servicios públicos de calidad.

Parte de las herramientas para lograr estos objetivos son los mecanismos de reforma de la estructura del Estado: creación, fusión, cambio de adscripción y la extinción de entidades públicas; además del cambio de dependencia de programas, proyectos, fondos, comisiones permanentes y otros.

El propósito de este documento es que los servidores públicos de las diferentes instancias, dependencias y entidades del Estado conozcan en qué consisten estos cinco mecanismos, su debida aplicación y su fundamental importancia para el proceso de modernización de la gestión pública.[2]

Reforma del Estado y modernización de la gestión pública

El papel que le corresponde al Estado en el logro del bienestar y la prosperidad de la población es un motivo frecuente de preocupación en el campo de la gestión

[1] https://polemos.pe/creacion-desactivacion-ministerios-peru-una-decision-presidencialista/

[2] https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2076071/MECANISMOS%20REFORMA%20DE%20LA%20ESTRUCTURA%20DEL%20ESTADO.pdf.pdf

pública y el desarrollo humano. Para alcanzarlos es fundamental contar con un Estado que responda a los intereses y objetivos de la sociedad del país, debiendo ser; moderno, orientado al logro de resultados y al servicio de las personas.

En el Perú, durante la última década, en marzo del 2002, producto de acuerdos políticos, se hizo una reforma constitucional que concretizaba el acuerdo de reformar el Estado, pasando de un Estado centralista hacia uno descentralizado y unitario. Este gran acuerdo que se expresó en la reforma constitucional dio inicio a tres procesos fundamentales en nuestro país: la descentralización, la regionalización, y la reforma y modernización del Estado.

Estos tres procesos involucran a las autoridades y funcionarios de los tres niveles de gobierno que tiene el Estado Peruano: nacional, regional y local, quienes es de cada una de las instituciones públicas que dirigen tienen la enorme tarea, primero de comprender estos tres procesos y luego cada uno diseñar acciones concretas que permitan que estos procesos se hagan realidad en el país. Un error es pensar que estos aspectos son sólo tarea del gobierno nacional. El hecho de pasar a un Estado descentralizado, exige entonces realizar diversos ajustes para eliminar trabas para la puesta en marcha del nuevo esquema descentralista. La modernización del Estado es un proceso permanente orientado a lograr una gestión pública más eficiente y sobre todo eficaz, enfocada en el logro de resultados concretos que cambien positivamente la calidad de vida de la población.

Luego de ocho años de iniciada la reforma descentralista, se han producido avances importantes liderados por los tres niveles de gobierno que tienen como perspectiva la mejora del servicio a la ciudadanía. Por ejemplo, en los últimos años, se ha avanzado en procesos de reformas y modernización institucional (cambios importantes a nivel del gobierno nacional, de gobiernos regionales y Presentación Reforma del Estado y modernización de la gestión pública locales), creación de nuevos ministerios; del ambiente, de cultura, la creación y puesta en marcha del SNIP, la consolidación del SIAF, cambios en el sistema de contrataciones, pasando del ex CONSUCODE a OSCE, simplificación de trámites administrativos implementando un TUPA modelo (licencias de funcionamiento), formulación participativa del presupuesto basado en resultados, gestión y presupuesto público basado en resultados, transparencia de la gestión pública con los portales de transparencia, la obligatoriedad de la rendición de cuentas de titulares a la Contraloría General de la República, entre otros aspectos.

¿En qué consiste la Reforma de Estado?

Las reformas al Estado son procesos inducidos que responden a grandes acuerdos e intereses que se pactan y cuyos objetivos esenciales buscan que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales; frente a los cuales requiere responder eficazmente.

Cuando vemos un Estado que conserva una administración pública tradicional que se va quedando obsoleta, desactualizada, en la que la ciudadanía no confía o no

cree, o considera ineficiente, corrupta y desvinculada de los problemas sociales, sí es necesario pensar en iniciar procesos de reforma y modernización profundos que vuelvan a colocar al estado y a la gestión pública a la altura de las demandas y necesidades del conjunto de la población del país.

Por lo tanto, la Reforma del Estado comprende procesos que llevan a cambios sustanciales en la organización y redistribución del poder político, de su estructura, funcionamiento y sobre las reglas que rigen a los trabajadores del sector público para mejorar su desempeño y contribuir positivamente a la transformación de la vida de la población; así como a forjar una nueva relación del Estado con la ciudadanía.

¿Cuántos niveles se identifican en la reforma del Estado?

la reforma del Estado tiene tres niveles o fases interdependientes:

1. El nivel de proceso de gobierno o gestión pública
2. El nivel de régimen político o de la política misma
3. El nivel de la constitución política del Estado

Niveles de la reforma del Estado

1. El nivel de proceso de gobierno o gestión pública	⇨ Tiene lugar cuando se producen los cambios en las formas e instrumentos de gobernar. Es el nivel estricto del redimensionamiento del Estado, la reducción de su tamaño, la disminución del número de empresas, programas, empleados, leyes, gasto, etc., pero es también el nivel de las modificaciones en su proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. Debido a la inmediata visibilidad de los recortes presupuestarios, personal, programas y empresas públicas, es también el nivel o paso más polémico. Las reformas en el nivel de la gestión, hoy se manifiestan en privatizaciones, desregulaciones, administraciones públicas compartidas o concesionadas.
2. El nivel de régimen político o de la política misma	⇨ Son las reformas vinculadas a la relación política entre sociedad y Estado, en particular la forma de elegir a los titulares de los poderes del Estado y las formas como se componen y ejercen los poderes públicos. También las formas de interrelación entre los poderes y niveles de Estado. Entre estos aspectos tenemos los relacionados con la transparencia y participación de la sociedad en la gestión pública.
3. El nivel de la constitución política del Estado	⇨ Finalmente, la gran reforma del Estado se consumaría en las leyes fundamentales del Estado, relativas al ámbito y ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, y al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado. La reforma profunda del Estado es la constitucional, por ejemplo, la reforma del año 2002 que introdujo la descentralización actual. Pero además, todas aquellas otras leyes que estos cambios traen consigo; por ejemplo, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales.

¿Qué se entiende por modernización del Estado?

La modernización del Estado o reforma administrativa es un proceso político técnico de transformación de actitudes y de fortalecimiento de aptitudes, de agilización de procesos, simplificación de procedimientos, sistemas funcionales y administrativos, relaciones y estructuras administrativas, con el fin de hacerlos compatibles con los nuevos roles de todos los niveles de gobierno, así como con los planes y programas de desarrollo y dar al Estado su capacidad protagónica

Implica, efectuar cambios significativos en las estructuras administrativas de cada una de sus organizaciones en todos los niveles de gobierno, en los sistemas administrativos existentes, procedimientos, entre otros; para así poder prestar servicios de calidad, los cuales respondan a las necesidades de la sociedad.

Como vemos, la modernización de la gestión pública constituye un aspecto complementario de la reforma del Estado, comprendiendo también procesos como la simplificación de procesos, utilización de Internet, medios electrónicos y simplificación de trámites, en tanto estos contribuyen a mejorar la manera como el Estado desempeña sus funciones, y por lo tanto mejora la percepción que los ciudadanos tienen en relación a la provisión de un bien o servicio por parte del Estado.

¿Dónde se han centrado las iniciativas de modernización del Estado en el Perú?

En el Perú, las iniciativas de modernización del Estado se han centrado básicamente en la simplificación administrativa para eliminar aquellos aspectos que representan una carga para la ciudadanía, como son los trámites lentos e innecesarios, mayores costos por la duplicación de gastos y aspectos burocráticos.

Política Nacional de Simplificación Administrativa

La Política Nacional de Simplificación Administrativa, aprobada mediante Decreto Supremo N° 025-2010-PCM, señala que la simplificación administrativa requiere cinco pilares fundamentales para lograr cambios transcendentes y sostenibles:

1) poner a disposición de las entidades públicas metodologías e instrumentos que faciliten la implementación de procesos de simplificación administrativa;

2) el uso de tecnologías de información y comunicación,

3) contar con recursos humanos idóneos;

4) un marco normativo adecuado con mecanismos de incentivos y desincentivos; y,

5) un liderazgo institucional en todas las entidades públicas para impulsar estos procesos. De esta manera, esta política se enmarca en una estrategia de gradualidad y compromiso, estableciendo metas concretas en simplificación administrativa como la optimización de procesos vinculados a la mejora del clima de negocios, simplificación de los procedimientos y servicios administrativos de las entidades públicas, elevar la posición del Perú en el ranking de competitividad mundial del Doing Business, entre otros esfuerzos. La Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros es el órgano coordinador y promotor de este

proceso.

El énfasis en modernización del Estado actualmente está asociado a mejoras en el nivel de competitividad del país y los indicadores clave, como el otorgamiento de licencias de funcionamiento de negocios y licencias de construcción de manera más expeditiva y a un menor costo, a través de la simplificación de los procedimientos administrativos en las diversas municipalidades. Todo esto en el marco de la Política Nacional de Simplificación Administrativa impulsada por la Presidencia del Consejo de Ministros, y el Plan de incentivos para la Mejora de la Gestión Municipal y el Programa de Modernización Municipal, impulsados por el Ministerio de Economía y Finanzas.[3]

CONCLUSIONES

Observamos que las iniciativas para crear ministerios nacen primigeniamente en el núcleo del Poder Ejecutivo, en específico por intención presidencial. Esto se podría contraponer con un sistema parlamentarista, donde el equilibrio de competencias dentro del Congreso puede en conjunto con el Primer Ministro obtener la primera decisión para implantar un ministerio. La evolución de los ministerios responde a cambios sociales, históricos y económicos, lo interesante aquí es que se realicen dentro de las llamadas "reformas" dentro de la gestión pública. Como en el caso del Ministerio de la Presidencia, no hay allí exactamente razones específicas para volverla a crear dos veces. Bien pudo modificarse y actualizarse. Este ejemplo demuestra (una vez más) que las decisiones presidenciales suelen coincidir más en el terreno del fervor que en el de la lógica. Vemos que no existe una razón específica para la creación de ministerios, dependen de factores diversos que ya hemos señalado. Quizá como única constante podemos observar que la intención política es suficiente como para argumentar la creación de la misma, y que no es suficiente una exposición de motivos técnica ni económica.

MARCO LEGAL CONSTITUCIONAL

Artículo 118.- Atribuciones del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.

2. Representar al Estado, dentro y fuera de la República.

3. Dirigir la política general del Gobierno.

4. Velar por el orden interno y la seguridad exterior de la República.

---

3 https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0EEABF232BE0BEE605257BFF007098B3/$FILE/Reforma_del_Estado_y_modernizacion_de_la_gestion_publica.pdf

5. Convocar a elecciones para Presidente de la República y para representantes a Congreso, así como para alcaldes y regidores y demás funcionarios que señala la ley.

6. Convocar al Congreso a legislatura extraordinaria; y firmar, en ese caso, el decreto de convocatoria.

7. **Dirigir mensajes al Congreso en cualquier época y obligatoriamente, en forma personal y por escrito, al instalarse la primera legislatura ordinaria anual. Los mensajes anuales contienen la exposición detallada de la situación de la República y las mejoras y reformas que el Presidente juzgue necesarias y convenientes para su consideración por el Congreso. Los mensajes del Presidente de la República, salvo el primero de ellos, son aprobados por el Consejo de Ministros.**

8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

9. Cumplir y hacer cumplir las sentencias y resoluciones de los órganos jurisdiccionales.

10. Cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Jurado Nacional de Elecciones.

11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.

12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo de dar cuenta al Congreso.

13. Recibir a los agentes diplomáticos extranjeros, y autorizar a los cónsules el ejercicio de sus funciones.

14. Presidir el Sistema de Defensa Nacional; y organizar, distribuir y disponer el empleo de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.

15. Adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República, de la integridad del territorio y de la soberanía del Estado.

16. Declarar la guerra y firmar la paz, con autorización del Congreso.

17. Administrar la hacienda pública.

18. Negociar los empréstitos.

19. Dictar medidas extraordinarias, mediante decretos de urgencia con fuerza de ley, en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. El Congreso puede modificar o derogar los referidos decretos de urgencia.

20. Regular las tarifas arancelarias.

21. Conceder indultos y conmutar penas. Ejercer el derecho de gracia en beneficio de los procesados en los casos en que la etapa de instrucción haya excedido el doble de su plazo más su ampliatoria.

22. Conferir condecoraciones en nombre de la Nación, con acuerdo del Consejo de Ministros.

23. Autorizar a los peruanos para servir en un ejército extranjero. Y

24. Ejercer las demás funciones de gobierno y administración que la Constitución y las leyes le encomiendan.

MARCO LEGAL DE LA LEY 29158, LEY ORGÁNICA DEL PODER EJECUTIVO (LOPE).

Esta Ley establece la organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización.

MARCO LEGAL DE LA LEY N°27658 LEY MARCO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

Esta norma en su primer artículo, declara al Estado peruano en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. Según esta norma, un Estado moderno es descentralizado y desconcentrado, con instituciones públicas al servicio de la ciudadanía, con canales de participación ciudadana consolidados, con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados y fiscalmente equilibrado.

MARCO LEGAL DE LA LEY N° 27783, LEY DE BASES DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Desarrolla en el Capítulo de la Constitución Política sobre Descentralización, que regula la estructura y organización del Estado correspondiente al Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Asimismo, define las normas que regulan la descentralización administrativa, económica, productiva, financiera, tributaria y fiscal.

POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

CUARTO OBJETIVO: ESTADO EFICIENTE, TRANSPARENTE Y DESCENTRALIZADO

24. Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Aprobada el 22 de julio 2002

Nos comprometemos a construir y mantener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos, y que promueva el desarrollo y buen funcionamiento del mercado y de los servicios públicos. Nos comprometemos también a que el Estado atienda las demandas de la población y asegure su participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno. Garantizaremos una adecuada representación y defensa de los usuarios de estos servicios, la protección a los consumidores y la autonomía de los organismos reguladores.

Con este objetivo el Estado: (a) incrementará la cobertura, calidad y celeridad de la atención de trámites, así como de la provisión y prestación de los servicios públicos, para lo que establecerá y evaluará periódicamente los estándares básicos de los servicios que el Estado garantiza a la población; (b) establecerá en la administración pública mecanismos de mejora continua en la asignación, ejecución, calidad y control del gasto fiscal; (c) dará acceso a la información sobre planes, programas, proyectos, presupuestos, operaciones financieras, adquisiciones y gastos públicos proyectados o ejecutados en cada región, departamento, provincia, distrito o instancia de gobierno; (d) pondrá en uso instrumentos de fiscalización ciudadana que garanticen la transparencia y la rendición de cuentas en todas las instancias de gobierno; (e) erradicará la utilización proselitista del Estado y la formación de clientelas; (f) mejorará la capacidad de gestión del Estado mediante la reforma integral de la administración pública en todos sus niveles; (g) reducirá los costos de acceso a los bienes y servicios públicos; y (h) revalorará y fortalecerá la carrera pública promoviendo el ingreso y la permanencia de los servidores que demuestren alta competencia y solvencia moral.

EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El presente proyecto de Ley, entendido el propósito expuesto en su exposición de motivos y en la parte resolutiva, no colisiona con ninguna norma vigente ni con la Constitución Política de Perú; por el contrario, busca la modernización, actualización y mejor eficiencia de los ministerios del Estado, mediante la modificación del numeral

22.5 del artículo 22° y la Primera Disposición Final de la Ley N° 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

El objetivo de este proyecto legislativo genera gastos mínimos y relativos al erario nacional, ya que se reutilizarán las infraestructuras de los actuales ministerios a los que se les realizará, cambios y modificaciones para poder reorganizarlos adecuadamente; además, lo que es cierto es que beneficia al Estado peruano pues la finalidad de esta propuesta legislativa es crear, modificar, disolver, fusionar, redimensionar y reorganizar los actuales ministerios del Poder Ejecutivo a fin de promover una nueva reforma general y modernización de la gestión del Estado, erradicando la carga burocrática y la tendencia al centralismo; evitando la duplicidad de funciones.

Es necesario, igualmente, interrelacionar a los ministerios para lograr un racional ordenamiento vinculando las áreas de recursos y producción respectivamente, siendo así, estos recursos podrían estar destinados no sólo a la mejora la calidad de vida de los pobladores de asentamientos o poblaciones vulnerables sino generar la tendencia a fortalecer las estrategias para hacer frente contingencias de gran magnitud, como la pandemia. En este contexto se vislumbran algunos ministerios que, al fusionarse, crearán una sola entidad ministerial que administre el cumplimiento adecuado de las funciones orientadas a satisfacer necesidades públicas. La presente propuesta legislativa tiene como propósito la fusión de los ministerios con la finalidad de economizar los recursos que se invierten anualmente, de manera tal que los gastos reflejen mejor los objetivos necesarios para cubrir las necesidades que el país requiere.

Las fusiones que pretende este proyecto de ley garantizarán el máximo valor a los recursos de los contribuyentes, eliminando el exceso burocrático y alrededor de estos nuevos ministerios organizar instituciones fuertes. En este contexto, visualizamos que la Ley N°27658, Ley Marco de Modernización de La Gestión del Estado, que establece que el proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como pretensión fundamental el logro de mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, se optimizará; así se obtendrá una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos con el objetivo de alcanzar un mejor servicio a la ciudadanía y sobe todo con una gestión transparente.

Para lograr una congruencia lógica en esta propuesta legislativa, es necesario recurrir a principios establecidos en el Título Preliminar de la Ley N°29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, como por ejemplo, lo señalado en su artículo II .- Principio de servicio al ciudadano, que nos dice: "Las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación"; otro ejemplo es su Artículo III.- Principio de Inclusión y Equidad, que nos dice: "El Poder Ejecutivo afirma los

derechos fundamentales de las personas y el ejercicio de sus responsabilidades, procurando: 1. Inclusión: la gestión promueve la incorporación económica, social, política y cultural de los grupos sociales excluidos y vulnerables, y de las personas con discapacidad de cualquier tipo que limita su desempeño y participación activa en la sociedad. 2. Equidad: la gestión promueve la igualdad de todas las personas en el acceso a las oportunidades y beneficios que se derivan de la prestación de servicios públicos y de la actividad pública en general.