

DIPLOMACIA PERUANA AL 2030: Testimonios y miradas de una generación entre dos siglos

Compiladores:
I. Higuera
R. Acurio



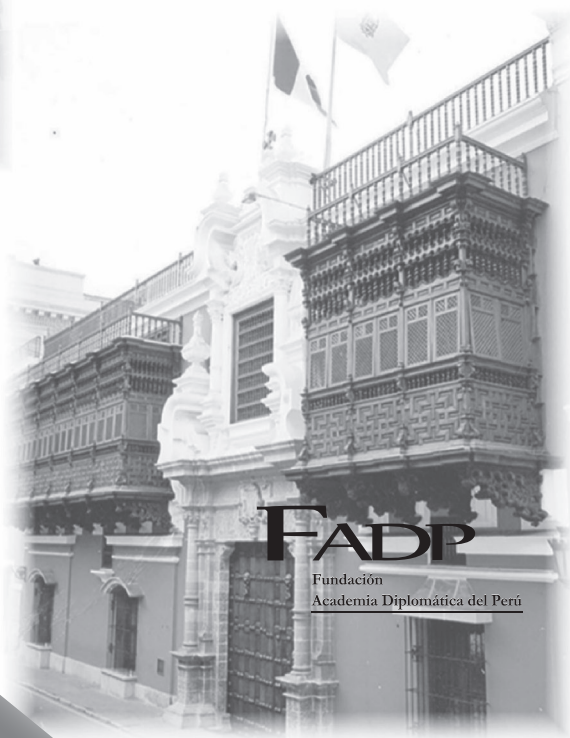
Lima, Perú
2023



DIPLOMACIA PERUANA AL 2030:

Testimonios y miradas de una generación entre dos siglos

Compiladores:
I. Higuera
R. Acurio



FADP

Fundación
Academia Diplomática del Perú



Fundación
Academia Diplomática del Perú

**DIPLOMACIA PERUANA AL 2030:
Testimonios y miradas de una
generación entre dos siglos**

PRIMERA EDICIÓN:
julio 2023
200 ejemplares

Compiladores:
Ignacio Higuera
Rómulo Acurio

Autores:
Elizabeth González Porturas
Gustavo Laurie Escandón
Luis Castro Joo
Javier Augusto Shaw
Luis Tsuboyama
Manuel de Cossío Klüber
Zósimo Morillo Herrada

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN
TOTAL Y PARCIAL
DERECHOS RESERVADOS
D.LEG. N° 822

EDITADO POR:
FUNDACIÓN ACADEMIA DIPLOMÁTICA
DEL PERÚ
Av. Pershing N° 335, Magdalena del Mar
Lima - Perú
Teléfono: 511 713-9782
correo: informes@fundacionadp.edu.pe

CORRECTOR DE ESTILO:
Álvaro Domingo Acevedo Zárate

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN:
Inversiones Publimages S.A.C.

HECHO EL DEPÓSITO LEGAL EN LA
BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ
N° 2023-07041
LEY N° 31253
ISBN: 978-9972-810-33-6

IMPRESO EN:
INVERSIONES PÚBLIMPRESS S.A.C.
Jr. Rufino Torrico 489 Of. 202
Lima - Lima - Cercado

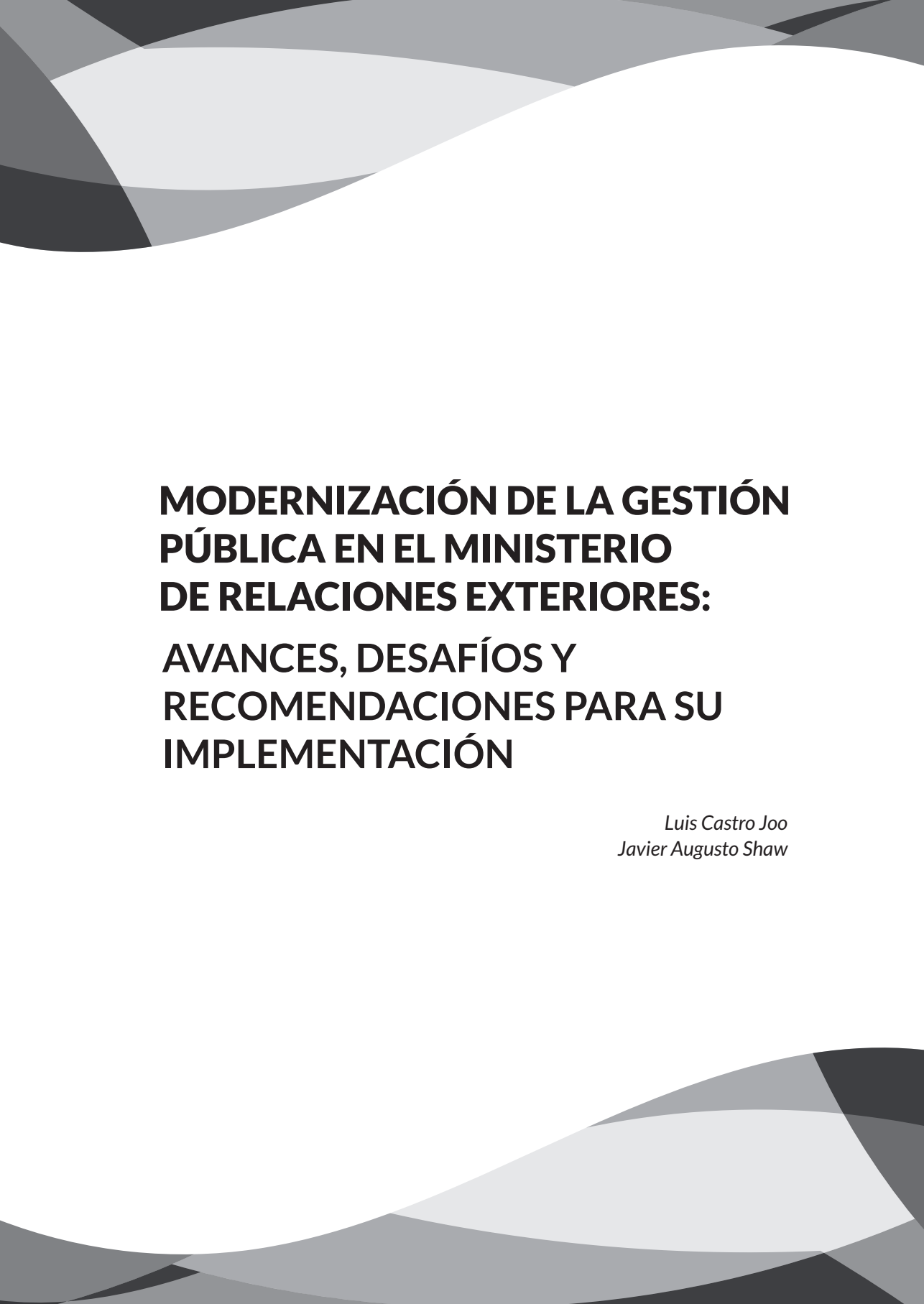
La opinión en el libro es propiedad exclusiva del autor. La FADP no se responsabiliza ni comparte necesariamente dichas ideas.

IMPRESO EN EL PERÚ

ÍNDICE

PRÓLOGO	07
Embajadora Ana Cecilia Gervasi Ministra de Relaciones Exteriores	
INTRODUCCIÓN	13
Rómulo Acurio, Ignacio Higuera Compiladores	
NUEVOS ÁMBITOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR PERUANA: LOS CURSOS DE AGUA INTERNACIONALES	17
Manuel de Cossío	
EL PERÚ Y LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN	39
Ignacio Higuera	
EL FACTOR CULTURAL EN LA POLÍTICA EXTERIOR: APROXIMACIONES A LA GESTIÓN Y PROMOCIÓN CULTURAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL MINISTERIO RELACIONES EXTERIORES	57
Elizabeth González	
TESTIMONIO SOBRE LA POLITICA EXTERIOR DEL PERU CON RELACION AL DESARME, LA NO PROLIFERACION Y EL CONTROL DE ARMAMENTOS	81
Gustavo Laurie	
EL SUDESTE ASIÁTICO: ADAPTABILIDAD Y PRAGMATISMO EN EL CONTEXTO DE UNA COMPETENCIA ESTRATÉGICA ENTRE CHINA Y ESTADOS UNIDOS	115
Luis Tsuboyama	
POLÍTICA EXTERIOR CONSULAR PERUANA: PERSPECTIVAS EN EL SIGLO XXI	139
Zósimo Morillo	

LOS OBJETIVOS INCREMENTALES DE LA POLITICA EXTERIOR PERUANA: APUNTES PARA UNA DIPLOMACIA MAS CRITICA Y HABILITANTE Rómulo Acurio	171
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: AVANCES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN Luis Castro Joo y Javier Augusto Shaw	205
RESEÑAS DE LOS AUTORES	259



MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: AVANCES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

*Luis Castro Joo
Javier Augusto Shaw*

MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: AVANCES, DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Luis Castro Joo
Javier Augusto Shaw

Declarada la independencia del Perú en 1821, varios retos aparecieron inmediatamente en el plano internacional, como lograr el reconocimiento del nuevo Estado, afianzarse como sujeto de derecho internacional y actor internacional; delimitar el territorio nacional, entre otros. De allí que una de las primeras medidas adoptadas por el gobierno del naciente Estado fue la creación del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), el 3 de agosto de 1821. Torre Tagle ya es una entidad bicentenaria, siendo su función primordial la de cautelar y promover los intereses nacionales de mayor bienestar y seguridad del Perú, y de sus ciudadanos en el crecientemente complejo escenario internacional.

La bibliografía académica refleja la amplia y permanente reflexión sobre los intereses nacionales y las prioridades cambiantes de la política exterior, a lo largo de nuestra historia republicana. Menos atención ha recibido el análisis de los medios asignados al MRE para el cumplimiento de sus funciones y objetivos; es decir, recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos. ¿El MRE cuenta con los medios necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones y objetivos, y con el nivel de ambición de su política exterior? En ese contexto, empleando como marco la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP), el presente artículo analiza cada uno de sus cinco pilares, buscando establecer los avances registrados en su implementación hasta diciembre de 2021, los desafíos que enfrenta dicha implementación en una organización como el MRE y se formulan recomendaciones bajo una perspectiva institucional. Ese análisis incluye los medios con los que la Cancillería cuenta para ejecutar la política exterior.

1. Reforma del estado y modernización de la gestión pública

En 1943, el maestro Jorge Basadre publicó su ensayo *La Promesa de la Vida Peruana*, donde se pregunta para qué se fundó la república y sostiene, básicamente, que la república se fundó para concretar la promesa de la vida

republicana; es decir, ese “ideal de superación individual y colectivo que debía ser obtenido por el desarrollo integral del país, la explotación de sus riquezas, la defensa y acrecentamiento de su población, la creación de un mínimo de bienestar para cada ciudadano y de oportunidades adecuadas para ellos”.⁶⁵ Agregaba Basadre que para cumplir esa visión de poderío y éxito se debían buscar los medios más variados, dependiendo del ambiente de cada generación.

Y ¿cuál es el ambiente de esta generación? Creemos que el segundo informe del PNUD sobre la democracia en América Latina en el 2010 nos acerca a una caracterización de ese ambiente. Dicho informe enfatiza el hecho de que América Latina atraviesa el período más prolongado de regímenes democráticos y designación de autoridades mediante elecciones. Sin embargo, también advierte sobre, “la frustración ciudadana ante la enorme desigualdad de riqueza y poder, una débil participación popular en los asuntos públicos, persistente corrupción pública y privada, creciente inseguridad ciudadana y erosión del estado de derecho.”⁶⁶

Es decir, en un contexto de expectativas sociales y económicas crecientes, el Estado democrático debe legitimarse mediante una labor más eficiente, que genere mayor bienestar y solucione problemas concretos de los ciudadanos.

En este punto es relevante distinguir entre reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Por un lado, la **reforma del Estado** es de naturaleza política y comprende los procesos orientados a realizar cambios sustanciales en la organización y redistribución del poder político, de su estructura y de su funcionamiento. El objetivo es mejorar el desempeño del Estado y contribuir a la transformación de las condiciones de vida de la población, forjando una nueva relación del Estado con la ciudadanía. De otro lado, la **modernización de la gestión pública** es de naturaleza administrativa. Es un proceso que complementa la reforma del Estado y busca de manera prioritaria mejorar y agilizar los procesos adminis-

⁶⁵ Cayo Córdova, Percy (2003). Antología de Jorge Basadre, pp. 157-183. Lima, Fundación M.J. Bustamante de la Puente. 324 páginas.

⁶⁶ OEA y PNUD (2010). Segundo Informe sobre la Democracia en América Latina. Nuestra democracia. Comunicado de prensa de la Organización de Estados Americanos (OEA), disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-376/10

trativos al interior del aparato del Estado, a fin de cumplir con las funciones asignadas a cada institución⁶⁷.

En ese sentido, *grosso modo*, podemos afirmar que la modernización de la gestión pública del Estado implica mejorar el manejo de los recursos públicos —humanos, institucionales y financieros—, para implementar políticas públicas que tengan un impacto positivo en el bienestar y nivel de vida de las personas. Ello contribuirá a incrementar la gobernabilidad democrática en el país.

En el plano internacional, el proceso de la modernización de la gestión pública adquiere relevancia en el marco de la corriente denominada *New Public Management*, que se concretó en la reforma de la administración pública británica, en los años 80, entre otras. Apareció en un momento de crisis económica en el que varios Estados europeos enfrentaban dificultades para sostener el modelo de Estado de bienestar. Por ello, el norte de las políticas públicas pasó a orientarse a la “reducción del tamaño del Estado” y a la “racionalización del gasto” (cómo lograr los mejores resultados con la menor cantidad de recursos). A la luz de la experiencia, lo que se busca actualmente no es un Estado más pequeño, sino consolidar un Estado con instituciones públicas confiables y eficientes, que contribuyan a la gobernabilidad y brinden servicios públicos de calidad a la ciudadanía.

¿Cómo es que se llega al actual proceso de modernización de la gestión pública en el Perú? El proceso de modernización de la gestión pública se priorizó en nuestro país al verificar tres situaciones objetivas⁶⁸:

Las limitaciones de recursos son distintas de las limitaciones de gestión. El presupuesto público del año fiscal 2006 fue de S./ 53 929 millones, mientras que en el 2013 alcanzó a S./ 108 419 millones. A pesar de que en dicho periodo la recaudación fiscal y el presupuesto público se incrementaron sustancialmente, las entidades públicas seguían teniendo una limitada capacidad de gestión.

⁶⁷ Estos conceptos han sido tomados de la presentación del curso “Introducción a la gestión pública”, a cargo de la profesora Mariana Llona R. Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

⁶⁸ Las tres situaciones objetivas que se resumen aquí, forman parte del texto del Decreto Supremo No. 004-2013-PCM, en la parte considerativa denominada *Justificación de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública*.

Carencias de la descentralización. La descentralización significó la transferencia de funciones y recursos desde el nivel central a los gobiernos regionales y locales para que sirvieran de manera más cercana y efectiva a la ciudadanía. No obstante, esta transferencia de funciones y el incremento de recursos no han sido acompañados por mejores capacidades descentralizadas de gestión.

Limitada capacidad para solucionar las principales deficiencias del Estado como la ausencia de un sistema eficiente de planeamiento, problemas de articulación con el sistema de presupuesto público, deficiente diseño de la estructura de organización y funciones, inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos, inadecuada política y gestión de recursos humanos, entre otros.

Por ello, surge la modernización de la gestión pública en el Perú para superar el impacto negativo de las deficiencias de desempeño del Estado en la vida de las personas y en la competitividad y gobernabilidad democrática del país. Esta modernización de la gestión pública se concibe como un proceso de mejora continua.

Si bien en el año 2002 se aprobó la Ley 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, solo en el año 2013 se publicó el Decreto Supremo N.º 004-2013-PCM, con el que se aprueba la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (PNMGP) al 2021. La base normativa se completó con el Decreto Legislativo N.º 1446, que modifica Ley N.º 27658 Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (16-9-2018), y con el Decreto Supremo N.º 123-2018-PCM que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública.

El principal objetivo de la **modernización de la gestión pública** es orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública para resultados que impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo. En esta política, vigente a la fecha, se considera el proceso de modernización sobre la base de **cinco pilares centrales y tres ejes transversales**.

Los cinco pilares centrales de la Política de Modernización de la gestión pública son los siguientes: i) políticas públicas, planes estratégicos y operativos; es decir, se debe empezar fijando los objetivos a alcanzar; ii) presupuesto para resultados, es decir la determinación de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos trazados; iii) gestión por procesos,

simplificación administrativa y organización institucional, para asegurar que la entidad esté organizada de manera adecuada para cumplir con sus objetivos; iv) servicio civil meritocrático, que enfatiza la calificación y el desarrollo de los recursos humanos; y v) sistema de información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento, para retroalimentar todo el proceso. Estos pilares deben ser apoyados por tres ejes transversales: el gobierno abierto, el gobierno electrónico y la articulación interinstitucional⁶⁹.



Fuente: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (2012)

El Perú, en el marco de su aspiración a formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), ha venido incorporando estándares de dicha organización en materia de la gestión pública. En el año 2016, la OCDE elaboró el documento “Estudios de la OCDE sobre gobernanza pública: Perú: gobernanza integrada para un crecimiento inclusivo” en el cual se evaluaron las áreas de gobernanza clave y se formularon recomendaciones a fin de mejorar la capacidad del Gobierno del Perú para enfrentar los retos de políticas multidimensionales de manera efectiva.

En dicho estudio, la OCDE incluye un concepto importante: el **centro de gobierno**. El centro de gobierno en el Perú, dentro de los

⁶⁹ Presidencia del Consejo de Ministros. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1753414/Pol%C3%ADtica%20nacional%20de%20modernizaci%C3%B3n%20de%20la%20gesti%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20al%202021.pdf.pdf>

parámetros de la OCDE, está conformado por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). En este marco, la PCM juega un papel determinante al ser el ministerio responsable de la coordinación de las políticas nacionales y sectoriales del Poder Ejecutivo. Por su parte, el MEF es otro actor relevante en el centro de gobierno al asumir funciones vinculadas a la asignación, seguimiento y evaluación presupuestal, necesarios para la implementación de políticas⁷⁰.

2. LOS CINCO PILARES DEL PROCESO DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y SU IMPLEMENTACIÓN EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

2.1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, LOS PLANES ESTRATÉGICOS Y OPERATIVOS

El primer pilar de políticas públicas, planes estratégicos y operativos, busca que el Estado cuente con políticas públicas que reflejen objetivos estratégicos claros y alineados con las prioridades de país. La política refiere al “qué” de la institución, a través de la identificación de servicios para enfrentar y solucionar un problema público, mientras que los planes reflejan el “cómo”.

CEPLAN es la entidad rectora de políticas y planes, y se encarga de asegurar que las políticas aprobadas se enmarquen dentro de las políticas de Estado, la Política General de Gobierno y los objetivos del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional, y que respondan a la identificación de problemas o necesidades que enfrenta la población, los cuales son priorizados en la agenda pública. CEPLAN tiene registradas 68 políticas nacionales a cargo de los 19 ministerios⁷¹. A la fecha, se han aprobado 26 políticas nacionales⁷².

⁷⁰ OCDE (2016). Reforma de la gobernanza pública. Perú Aspectos clave. 28 páginas. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-es.pdf>

⁷¹ El proceso de revisión, actualización y elaboración de las políticas nacionales se encuentra regulado por el Decreto Supremo N.º 029-2018-PCM, que aprueba el Reglamento que regula las Políticas Nacionales, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 20 de marzo de 2018 y modificado por el Decreto Supremo N.º 038-2018-PCM.

⁷² La relación de políticas nacionales aprobadas se encuentra en el siguiente enlace: <https://www.gob.pe/institucion/ceplan/noticias/508718-doce-politicas-nacionales-fueron-aprobadas-en-el-2021>

¿Cuáles son los **avances** de la Cancillería en el pilar uno? La Cancillería fue la primera institución del Poder Ejecutivo en aprobar el inventario de sus políticas en el año 2019, cumpliendo con notificar al CEPLAN sus tres políticas nacionales multisectoriales (Migraciones, Antártida, Desarrollo e integración fronteriza) y una política sectorial (Cooperación internacional). No obstante, hasta la fecha ninguna de esas políticas ha sido desarrollada siguiendo la metodología del CEPLAN y, por tanto, no han sido aprobadas por esta entidad. A nivel gubernamental, cabe señalar que, a la fecha, 14 ministerios (73.6%) han aprobado al menos una política, mientras que el MRE no ha aprobado ninguna.

Esta situación, como es natural, limita la formulación de los planes estratégicos de Cancillería, toda vez que los mismos se deben elaborar sobre la base de estas políticas. Asimismo, el inventario de políticas de Cancillería no refleja necesariamente el *core business* de lo que efectivamente hace nuestra institución (por ejemplo, las funciones bilateral, multilateral y consular entre otras). Esta situación se puede observar claramente a través de la asignación del presupuesto, toda vez que el inventario de políticas aprobado solo representa cerca del 26% del presupuesto del MRE y el 100% del presupuesto de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). Adicionalmente, la Cancillería cuenta con solo dos sistemas funcionales aprobados por la PCM que se corresponden con dos de las políticas nacionales: Desarrollo e integración fronteriza y Cooperación internacional, sistemas que no reflejan la totalidad del ámbito de acción del MRE y de la política exterior.

En ese contexto, existe el desafío de alinear las políticas nacionales multisectoriales o sectoriales a cargo de nuestro sector con los sistemas funcionales del MRE y con sus planes estratégicos y operativos. Igualmente, se debe identificar y visibilizar la participación y contribución del MRE al cumplimiento de los objetivos de políticas a cargo de otros sectores (por ejemplo, en las de comercio exterior, turismo, igualdad de género, marítima, competitividad y productividad, cultura, cambio climático, ambiente, etc.), para que la Cancillería esté en mejores condiciones de obtener mayores recursos presupuestales y poder optimizar su impacto.

Un logro positivo del MRE ha sido la inclusión, en el 2021, dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, de un lineamiento transversal relativo a la Política Exterior, así como objetivos y acciones estratégicas: “Establecer una acción articulada y coherente de la política exterior del país”. Asimismo, dentro de los diez ejes de la Política General de Gobierno 2021-2026, aprobada mediante Decreto Supremo N.º 0164-2021-PCM, se encuentra incluido el eje 9: “Conducción de una diplomacia nacional, autónoma, democrática, social y descentralizada”.

Asimismo, a la fecha, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta con los siguientes instrumentos de planeamiento vigentes: i) un documento prospectivo; ii) el PESEM 2015-2025; iii) el PEI 2020-2022; v) el POI 2022; y vi) el POI multianual 2023-2025. A ellos se suman los respectivos reportes de seguimiento e informes de evaluación de los planes estratégicos y operativos.

A la luz de la experiencia de la implementación de este pilar en Cancillería, consideramos que existen cuatro retos a futuro:

El problema público que atiende la Cancillería. Debe remarcar-se que la política pública se elabora para resolver un problema público y que, una vez establecida la situación futura deseada y la brecha entre la situación actual y la situación deseada, se definen acciones, así como la necesidad de recursos y sus indicadores para poder medir los avances y grado de cumplimiento, en la etapa de seguimiento y evaluación.

¿Qué problema público atiende la Cancillería? No hay una respuesta evidente, inmediata. Lo que sucede es que algunos aspectos de la política exterior —entendida como política pública— presentan cierta complejidad al momento de identificar un problema público concreto al que atiende, dado que es una política transversal a toda la administración del Estado que involucra en su dinámica a otros Estados y actores.

Por ello, si bien la metodología actual se centra en formular políticas para problemas públicos, con un enfoque cuantitativo de “cierre de brechas de servicios” (que funciona muy bien para medir el avance de servicios cuantificables proveídos en sectores como educación,

salud, infraestructura), desde la Cancillería se podría explorar la posibilidad de formular políticas que pongan el acento, más bien, en dos objetivos: i) políticas para el aprovechamiento de oportunidades (como, por ejemplo, aprovechar o captar las oportunidades de cooperación internacional al desarrollo, de fuente bilateral o multilateral), ii) políticas para un objetivo cualitativo, como la mejora de la posición de nuestro país en *rankings* internacionales relevantes, en un periodo de tiempo, a partir de una situación inicial, con *benchmarks*.

Coherencia entre la gestión de políticas públicas y de planes estratégicos y operativos. Las Oficinas Generales de Planeamiento y Presupuesto son las encargadas de la elaboración de políticas y planes. En el caso de la Cancillería, la tarea está dividida entre la Dirección General de Estudios y Estrategias de Política Exterior (DEE), y la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto (OPP), lo que es una diferencia importante en relación con los demás ministerios.

Por un lado, la DEE es la dependencia encargada de la supervisión de la elaboración de las cuatro políticas públicas a cargo de la Cancillería, así como de velar por la implementación de las políticas en las que participa nuestra institución en el marco de la política general de gobierno y políticas de otros sectores.

De otro lado, la OPP se encarga de la elaboración y seguimiento de los planes de gestión como el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM), el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Institucional (POI). El Plan Sectorial comprende acciones de la Cancillería y de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI); en cambio, el PEI y el POI son solo a nivel institucional, es decir, tanto Cancillería como APCI deben elaborarlos de manera separada.

Tanto DEE como OPP deben coordinar y reportar a CEPLAN, dado que esta es la entidad rectora del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, uno de los 11 sistemas administrativos del Estado peruano, que tiene la responsabilidad de supervisar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover el desarrollo armónico y sostenido del país. En ese sentido, se requiere una muy estrecha coordinación entre OPP y DEE, y debería evaluarse la fusión de estas dos dependencias en el futuro, o mantener OPP como la oficina responsable del Sistema Administrativo de Planeamiento como lo señala la Ley de Organización y Funciones del MRE

(Ley N.º 29357) y crear un área de estrategia como órgano de asesoramiento en materia de política exterior dependiente directamente del ministro.

Políticas y planes útiles para la gestión. ¿Cuáles son los planes establecidos en el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN)⁷³? Se trata del PESEM, del PEI y el POI. Existe una lógica de articulación entre esos planes. Una vez definida una política nacional, a nivel de cada entidad pública se identifica la política institucional, la cual será recogida en el Plan Estratégico Institucional (PEI) junto con las acciones estratégicas y objetivos estratégicos. Posteriormente, en el Plan Operativo Institucional (POI) se recogen las actividades e intervenciones a nivel operativo, las cuales deberán estar costeadas. Es en este punto donde se articula el planeamiento con la asignación presupuestal. El presupuesto no debiera ser otra cosa que la cuantificación del plan. Es decir, observando el presupuesto se debería poder identificar con precisión las prioridades de la entidad y el mismo debería servir como herramienta de control de gestión para evaluar si la entidad está cumpliendo con los objetivos y metas.

El Plan Estratégico Institucional (PEI) es el instrumento de gestión que identifica la estrategia de la entidad para lograr sus objetivos de política por un periodo de tres años. El PEI 2020-2022 del MRE comprende **ocho objetivos estratégicos institucionales**: el fortalecimiento de las relaciones bilaterales, multilaterales, la promoción económica, cultural, la asistencia consular, la cooperación internacional, la modernización de la gestión del ministerio y del servicio diplomático de la república, y la gestión de riesgos⁷⁴.

En cambio, el Plan Operativo Institucional (POI) es el instrumento de gestión que orienta la necesidad de recursos para imple-

⁷³ El SINAPLAN es un conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país. Fuente: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planeamiento-estrategico-de-peru#:~:text=El%20SINAPLAN%20es%20un%20conjunto,arm%C3%B3nico%20y%20sostenido%20del%20pa%C3%ADs.>

⁷⁴ Plan Estratégico Institucional (PEI) 2020-2022, del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobado mediante Resolución Ministerial No 0536/RE, de 8 de agosto de 2019. Disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/351057/PEI_2020-2022_RM_0536-RE-2019.pdf

mentar las actividades operativas alineadas con la estrategia institucional. Al igual que el del PEI, el periodo del POI corresponde a tres años.

En la Cancillería, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto elabora el POI en base a los planes de trabajo anual (PTA) de cada dependencia y de cada órgano del servicio exterior. De allí la importancia de completar adecuadamente los PTAs y costear las actividades incluidas en dicho documento.

Debe remarcarse la importancia de hacer una buena planificación mediante los planes de trabajo anual (PTA) debidamente costeados, dado que ellos se reflejarán en el POI y son el referente para sustentar las solicitudes de mayores recursos presupuestarios a favor de la Cancillería. Una inadecuada planificación y la ausencia de indicadores correctos para el seguimiento de los resultados afectan no solo las aspiraciones de obtener mayores recursos para financiar las necesidades de la política exterior, sino que complican su administración, obteniendo los mismos de manera inercial, basados en presupuestos históricos o, simplemente, ajustados por inflación o variaciones cambiarias, sin perspectiva de crecimiento.

En perspectiva, si bien el desarrollo de estrategias de política exterior está en el quehacer cotidiano de sus actores, la planificación debe ser el medio para hacerlas operativas y efectuar el cálculo de sus consecuencias. Las dificultades para obtener mejores resultados se encuentran en la manera de cómo definir y comunicar con precisión estas estrategias a la organización en su conjunto, así como en su implementación. ¿Cómo alinear la organización y sus recursos humanos con la estrategia de política exterior? ¿Cómo crear un consenso sobre el camino que debe seguir el MRE? ¿Qué capacidades tiene que desarrollar una organización como el MRE que garanticen mayor éxito de la política exterior? ¿En qué procesos de la política exterior el MRE se debe centrar a fin de maximizar su contribución al desarrollo del Perú?

Una condición necesaria para el éxito de un plan de política exterior es que el conjunto de estrategias a seguir se encuentre alineado con la estructura organizacional, sus recursos humanos, financieros, tecnológicos, la propuesta de valor a la sociedad en términos

de servicios y productos, así como con los procesos de liderazgo y dirección. Además, es necesario que la política exterior cuente con objetivos de política claramente definidos a fin de generar una estrategia sólida. Una vez conseguido esto, se podrá adaptar la estructura organizacional junto con las necesidades de recursos de la misma.

En Cancillería, los planes estratégicos y operativos deberían estar íntimamente vinculados a los pliegos de instrucciones que reciben los jefes de misión en el exterior, así como a los objetivos sectoriales de otros ministerios, a cuyo cumplimiento la acción externa de Cancillería podría contribuir. Los informes anuales de las misiones deberían incluir una rendición de cuenta de los avances de su respectivo pliego de instrucciones.

El planeamiento estratégico es una herramienta valiosa para programar las distintas actividades de política exterior, asignar recursos y monitorear su adecuada ejecución. Sin embargo, tan importante como un buen diseño del plan es su implementación. Si esta última no se efectúa adecuadamente el plan se convierte en un procedimiento adicional que es necesario “cumplir por obligación”, pero que no genera ningún tipo de compromiso, ni se utiliza como soporte para el trabajo diario, ni proporciona valor a la organización.

En Cancillería es necesario fomentar una cultura de planeamiento estratégico, de tal manera que el funcionario utilice esta herramienta en su quehacer cotidiano, estableciendo objetivos, metas, actividades, necesidades y programación de recursos, indicadores, a fin de que esté en capacidad de evaluar el impacto de sus acciones. Asimismo, sería conveniente que la evaluación del desempeño así como las promociones estuvieran vinculadas a los planes y a sus resultados. Para alcanzar el desarrollo de una organización orientada a la planificación estratégica se debe empezar desde la propia Academia Diplomática, incorporando en el plan de estudios cursos de esta naturaleza, que podrían implementarse en coordinación con CEPLAN o instituciones académicas especializadas en la materia.

Visibilizar los servicios relevantes para mayores recursos. La mayor parte de servicios o bienes que ofrece la Cancillería son resultados iniciales o intermedios en la cadena de valor. Solo un porcentaje relativamente menor de sus servicios son resultados finales que

alcanzan al usuario final, como es el caso de los servicios consulares, asistencia humanitaria o el servicio de legalizaciones. La mayor parte de sus servicios son resultados intermedios, escasamente visibles, y se destinan principalmente a otras entidades públicas.

Tomemos el caso de la repatriación de los bienes que forman parte del patrimonio cultural de nuestro país. La Cancillería, a través de las embajadas, identifica un bien del patrimonio cultural, realiza las gestiones ante entidades privadas o públicas, negocia acuerdos e incluso —de ser el caso— litiga en el poder judicial respectivo para lograr finalmente la repatriación del bien cultural. Todo ello, con cargo a su presupuesto. Sin embargo, todas esas gestiones constituyen resultados iniciales o intermedios, porque el resultado final es la repatriación del bien cultural, que lo reporta el Ministerio de Cultura.

En consecuencia, el reto para la Cancillería es identificar y poner en valor los diversos servicios y resultados intermedios que brinda, que son relevantes para otras políticas nacionales —a cargo de otros ministerios— y, sobre esa base, gestionar mayores recursos presupuestarios para optimizar su contribución. En esta tarea es clave que la Cancillería defina el conjunto de servicios finales e intermedios que proporciona, tanto al ciudadano como a otras instituciones y actores nacionales e internacionales, a fin de desprender a partir de su identificación el conjunto de políticas, planes y sistemas funcionales que permitan brindarlos de manera oportuna con la mayor calidad y con el mayor nivel de satisfacción.

Esta tarea ya se ha iniciado; en el 2021 se autorizó la primera versión del Catálogo de Servicios del MRE. El mencionado instrumento contiene 24 grupos de servicios y dentro de ellos un total de 109 servicios brindados por 13 direcciones generales. Este catálogo implica contar no solo con información sistematizada de los servicios que brinda la Cancillería, sino que: i) proporciona información útil para los procesos de elaboración de políticas nacionales, tanto de aquellas que se encuentran bajo responsabilidad del MRE, como las que están a cargo de otros sectores; ii) puede promover la inclusión de servicios de la Cancillería en políticas nacionales a cargo de otros sectores, según el análisis y la pertinencia de cada caso; iii) sirve de

insumo para las acciones de planeamiento y programación presupuestal; iv) identifica los servicios del MRE para su mejora continua; v) sirve para la elaboración de planes estratégicos multisectoriales; y vi) sirve de sustento para la eventual solicitud de recursos presupuestales adicionales.

Por su utilidad e implicancias, este catálogo debe mantenerse actualizado e incorporarse en la gestión diaria de las diversas instancias del MRE. En ese sentido, se recomienda que, en próxima versión del Catálogo de Servicios del MRE, se incluya no solo aquellos servicios brindados por las direcciones generales y oficinas generales, sino también aquellos que brindan los órganos del servicio exterior (embajadas, consulados y representaciones permanentes), enfatizando la identificación de servicios con resultados que alcanzan al usuario final.

2.2. Presupuesto para resultados

El segundo pilar es el de Presupuesto para resultados⁷⁵. Un Estado moderno al servicio del ciudadano, además de objetivos claros, requiere que sus presupuestos sean asignados también con orientación a resultados medibles, es decir, en función a los productos que los ciudadanos esperan recibir para satisfacer sus demandas. Esto ha sido impulsado por el MEF desde el año 2007.

Para promover la eficacia y eficiencia de la utilización de los recursos públicos en las entidades públicas, la normativa enfatiza el enfoque de articulación de los sistemas administrativos transversales (SATs). Lo que se busca es optimizar el aporte de cada sistema administrativo a los procesos operativos para el logro de resultados a favor de la población. Bajo este enfoque, se establece un circuito de articulación entre los SATs de planeamiento estratégico, de programación multianual y gestión de inversiones, de presupuesto público, y especialmente de abastecimiento. La gestión durante este circuito

⁷⁵ En el Perú, al año 2022 PP (PPoR, PPI) existen 88 Programas Presupuestales, 2 PPoR con diseño aprobado, así como diversas iniciativas para crear nuevos PP (Trata de Personas, Enfermedades Raras y Huérfanos). Fuente: https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2021/Presupuesto/files/expositores/ceplan_consistencia_2022.pdf

determina, en gran medida, la cobertura y la calidad de los bienes y servicios.

Debe enfatizarse que este es el idioma que se maneja en la modernización de la gestión pública: existe una creciente vinculación entre la formulación de políticas y planes, es decir la planificación de objetivos; y la asignación de recursos públicos en el presupuesto, con el compromiso de ejecutarlos para alcanzar resultados que puedan ser reportados y medibles. En el contexto de la implementación de la modernización de la gestión pública, ese es el idioma que todo diplomático peruano, en tanto funcionario público, debe manejar en el día a día de sus labores. En el MRE hay un amplio espacio para desarrollar y mejorar la cultura de la programación presupuestal.

Mientras mejor se identifiquen los servicios de una entidad pública que sean relevantes para las políticas nacionales a su cargo o a cargo de otras entidades, se establezcan indicadores y mediante la medida de los indicadores se evidencien resultados y mejoras, entonces mayor posibilidad tendrá esa entidad pública de obtener más recursos presupuestarios para llevar adelante sus funciones, con el consiguiente impacto en la relevancia y legitimidad social de esa entidad. Si bien la política exterior es reacia a la cuantificación, esta situación no debe ser un obstáculo para efectuar mayores esfuerzos en esa línea. En la medida que mostremos mejores y mayores resultados de manera precisa, estaremos en mejores condiciones de obtener mayores recursos y ampliar el impacto de la política exterior.

El gasto público se divide en tres categorías presupuestales: los programas presupuestales (PP), las acciones centrales (AC) y las asignaciones presupuestarias que no resultan en producto (APNOP). El Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) del MRE en el 2022 asciende a S./ 836 186 967 (ochocientos treinta y seis millones, ciento ochenta y seis mil, novecientos sesenta y siete soles)⁷⁶. Como parte de la implementación de la PNMGP, la Cancillería cuenta actualmente con dos programas presupuestales:

⁷⁶ El PIA 2002 del MRE equivale a aproximadamente USD 220 millones de dólares, considerando un tipo de cambio de USD 1 = S./ 3,8, en enero de 2022.

- i) El PP N.º 0062 “Optimización de la política de protección y atención de las comunidades peruanas en el exterior”, implementado a partir del 2012. Su objetivo es mejorar el acceso de la población peruana migrante, estimada en alrededor de más de tres millones de personas, a servicios consulares oportunos y de calidad, los cuales brinda la Cancillería a través de los 69 consulados de carrera y 47 secciones consulares de nuestras embajadas. En el año 2022, el 24.65 % del presupuesto institucional de apertura (PIA) del MRE (que equivale a 206.07 millones de soles) está destinado al PPR0062.
- ii) El PP N.º 0133 “Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática”, implementado a partir de 2015. Este programa presupuestal tiene por objetivo garantizar la representación internacional del Estado y la protección de los intereses nacionales; así como, facilitar la participación de las entidades públicas y privadas, y de los emprendedores nacionales en las actividades de promoción económica, cultural y científica. En el año 2022, 416.19 millones de soles, es decir, el 49.79 % del presupuesto institucional de apertura (PIA) del MRE, están destinados al PP0133.

En suma, el 74.44 % del presupuesto del MRE en el 2022 está destinado a financiar dos programas presupuestales en el marco del presupuesto para resultados. Este es un avance importante que puede exhibir la Cancillería en este pilar dos.

A futuro, consideramos que existen tres **retos principales** para la Cancillería en este segundo pilar: mejora de la cuantificación y elaboración de indicadores de los PP para la medición del desempeño, transmitir la singularidad de la Cancillería para que este hecho se considere en la programación presupuestal y revertir la participación decreciente del sector en el presupuesto general de la república.

La cuantificación y elaboración de indicadores para la medición del desempeño. La elaboración de indicadores resulta relativamente sencilla en el caso del PP 0062 dado que ofrece productos finales al ciudadano. En cambio, en el caso del PP 0133, existen limitaciones sustantivas con relación al problema y a la identificación de in-

dicadores dado que —en general— este programa comprende actividades que implican el suministro de productos intermedios en la cadena de valor.

Este es un problema común que enfrentan distintas Cancillerías del mundo. Por ejemplo, para la Cancillería del Reino Unido la medición resulta intrínsecamente difícil a diferencia de otros ministerios porque, por definición, la implementación de la política exterior de un país interactúa con las de otros Estados. La medición de los resultados en política asume la relación “causa-efecto” (por ejemplo, salud, educación, producción), pero esta metodología no es apropiada para medir el caso particular de la política exterior teniendo en cuenta la diversidad de factores que impactan los resultados de la gestión diplomática, que ningún Estado controla por sí mismo. Por ello, la Cancillería británica enfatizó en su Parlamento, más bien, que el trabajo diplomático actúa como una suerte de “seguro” que, por definición, no se hace evidente a menos que sea necesario. Adicionalmente, la Cancillería británica presentó varios esfuerzos frustrados tratando de medir el resultado más valioso de la diplomacia, es decir, evitar una guerra⁷⁷.

En este sentido, podríamos afirmar que la creación y mantenimiento de un clima regional estable, pacífico y de cooperación —resultado de un trabajo diplomático— es un bien público que sirve de base para la generación de un entorno de seguridad propicio para la creación de bienestar y desarrollo nacional. El reto es cómo evidenciarlo, medirlo a través de indicadores relevantes y obtener mayores recursos en base a tales resultados. Para ello, se necesita reforzar las dependencias involucradas en la cadena de valor, así como el compromiso real de la alta dirección para avanzar en un proceso de modernización con mayor transparencia.

Al respecto, cabe destacar que James Q. Wilson⁷⁸ desarrolló un esquema para distinguir cuatro tipos de organizaciones: de producción, de procedimiento, artesanal y supervivencia en base al criterio

⁷⁷ The Role of the FCO in UK Government <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaff/665/665.pdf>

⁷⁸ Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books, 433 páginas.

de si el producto y el resultado que generan dichas organizaciones son observables o no. El resumen se muestra en el siguiente cuadro:

	<i>Resultados observables</i>	
<i>Productos observables</i>	Sí	No
Sí	Organizaciones de producción. Ejemplos: servicios de correo, recaudador de impuestos, sanidad, registro vehicular, entre otros.	Organizaciones procesales. Ejemplos: salud mental, asesoramiento, militar (paz), centros penitenciarios juveniles, entre otros.
No	Organizaciones artesanales. Ejemplos: inspecciones de campo, militar (en tiempos de guerra), médicos, guardabosques, entre otros.	Organizaciones de supervivencia. Ejemplos: diplomacia, inteligencia, investigación.

Según dicha tabla, los productos y los resultados de las **organizaciones de producción** son observables. Los ejemplos son los servicios de correo y recaudación rutinaria de impuestos. En estos casos la medición del rendimiento y gestión es posible. En cambio, en el caso de las **organizaciones de supervivencia** presentan problemas para observar tanto el producto como el resultado. Los esfuerzos diplomáticos de las embajadas son un ejemplo. La actividad diplomática y los resultados son diversos y difíciles de definir. Además, los resultados dependen de muchas otras variables además de la intervención diplomática.

A partir de la tipología de organizaciones elaborada por Wilson, habría que preguntarse si resulta coherente tratar de aplicar una misma metodología para evaluar el desempeño de todas las entidades del sector público por igual, sin considerar la diversa naturaleza de los productos y resultados que generan.

Singularidad del sector Relaciones Exteriores a tener presente en la programación y asignación presupuestal.- Consideramos que hay cuatro aspectos que singularizan al MRE dentro de la administración pública y que deben constituir un sólido mensaje al Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) al momento de decidir la asignación presupuestal.

Primero, las áreas de competencia de la Cancillería son las relaciones internacionales, la política exterior y la cooperación internacional⁷⁹. Por ello, a diferencia de otros sectores, los interlocutores de la política exterior son actores que están fuera de la dinámica de la política interna, lo que implica —entre otras cosas— contar con una infraestructura que actualmente comprende 137 misiones, entre diplomáticas, consulares y representaciones ante organismos internacionales. Ello explica que más del 70 % del presupuesto de Cancillería se ejecute en ocho divisas internacionales. Como consecuencia de este hecho, **la gestión presupuestaria de la Cancillería es bastante vulnerable y sensible a las variaciones del tipo de cambio.**

Segundo, una de las principales funciones de la Cancillería es la protección y atención a la comunidad peruana en el exterior, estimada en más de tres millones de connacionales. Al hacerlo, las oficinas consulares deben asumir y desempeñar funciones de diversas entidades públicas. En efecto, un consulado se convierte en una suerte de ventanilla única de la administración pública en el exterior, dado que el ciudadano peruano podrá realizar en ella trámites tan diversos como registro de nacimientos, matrimonios, defunciones, los relativos al DNI, pasaporte, antecedentes penales, policiales, y hasta asuntos notariales como el otorgamiento de poderes y autorizaciones de viaje de menores. El consulado tramita también los interrogatorios y notificaciones judiciales, además de brindar asistencia legal y humanitaria, incluyendo asistencia a víctimas de violencia de género y repatriaciones de connacionales en situación de vulnerabilidad.

En suma, mediante el trabajo consular, **la Cancillería brinda servicios en el exterior que contribuyen al cumplimiento de funciones y políticas públicas a cargo de diversas entidades y sectores como Reniec, Migraciones, Poder Judicial, Ministerio del Interior,**

⁷⁹ Ley N.º 29357, Ley de Organización y Funciones (LOF) del Ministerio de Relaciones Exteriores, artículo 4.

SUNARP, MIMP, entre otras. Esta realidad debe tenerse muy presente al momento en que se asignan recursos presupuestales al MRE.

Tercero, en un mundo interdependiente y globalizado, es evidente que los esfuerzos nacionales para alcanzar mayores niveles de prosperidad, seguridad y gobernabilidad democrática requieren ser complementados con una política exterior que promueva y cautele los intereses nacionales en el complejo escenario internacional. En ese sentido, las acciones de política exterior se enmarcan en una agenda bilateral y multilateral crecientemente amplia y diversa. Los objetivos pueden ser enunciados de manera general como, por ejemplo, la creación y mantenimiento de un clima de estabilidad y paz en América del Sur. Pero también se pueden citar ejemplos de resultados concretos como la contribución de la Cancillería para la suscripción de los contratos que permitieron la llegada de las vacunas contra el COVID-19 para proteger la salud de nuestra población, avanzar en la vacunación y sentar bases más sólidas para la reactivación económica del país.

La singularidad de la política exterior radica en que buena parte del trabajo diplomático y de los resultados de política exterior son intangibles, constituyen bienes intermedios en la cadena de valor público o no pueden adaptarse fácilmente a la metodología empleada para medir el desempeño de las entidades públicas. Este es un reto que enfrenta no solo Torre Tagle, sino todas las Cancillerías alrededor del mundo. **No por esta particularidad se debe perder de vista la enorme contribución de la Cancillería a avanzar los objetivos nacionales, en el incierto y competitivo escenario internacional.**

Cuarto, el mantenimiento y funcionamiento de las 137 misiones demanda costos fijos para el pago de alquileres de inmuebles, remuneraciones del personal contratado localmente, servicios públicos, seguros y otros servicios variables necesarios para asegurar la operatividad de las misiones. A diferencia de los gastos de otros sectores, tales rubros están sujetos a regulaciones y normativas nacionales, así como a condiciones económicas, que están fuera del control de nuestro país, y son de obligatorio cumplimiento en las respectivas jurisdicciones nacionales.

Considerando la naturaleza de la función diplomática y consular, **la Cancillería requiere cubrir estos costos fijos, independientemente del mayor o menor grado de actividad o eventos que puede realizar una misión en particular.** En ese sentido, el hecho de que un importante porcentaje del presupuesto de la Cancillería se destine a los costos fijos para la operatividad de las misiones explica que los recursos adicionales necesarios para eventos u objetivos específicos sean relativamente menores. Por ejemplo, de no haberse contado con una red operativa de misiones en el exterior, el presupuesto para organizar las elecciones en el exterior hubiera sido mucho más alto. Es decir, los costos fijos de las misiones explican los costos hundidos que disminuyen el presupuesto necesario para financiar eventos o acciones adicionales. Lo mismo se aplica para otras acciones de política exterior, incluyendo la promoción económica y cultural.

Otra consecuencia de este hecho es que, a diferencia de otros sectores, **en el caso de la Cancillería la relación entre el incremento en el presupuesto y el incremento de la producción de resultados, indicadores y metas de los programas presupuestales no es siempre directa, lineal ni automática.**

Participación decreciente del sector Relaciones Exteriores en el Presupuesto General de la República. El presupuesto es un factor clave para el éxito de cualquier plan de política exterior. Sin un presupuesto apropiado resulta difícil implementar el plan, al tiempo que impone a la organización la necesidad de una mayor creatividad y una óptima gestión del mismo.

Una de las grandes dificultades para obtener mayores recursos radica en que los presupuestos del sector público son básicamente históricos, es decir, cifras que se repiten de un año a otro. Debido a las limitaciones presupuestales y a las necesidades de equilibrio fiscal, el MEF asigna una cifra anual al sector a partir de la cual se hace la programación del gasto. Es decir, **el presupuesto no cumple la función de cuantificar el plan de política exterior si no que, en buena medida, lo condiciona.**

Hay que añadir el hecho de que en el caso del MRE existen una serie de gastos que no son contemplados en los presupuestos inicialmente aprobados por el MEF, por lo que es necesario solicitar créditos suplementarios: creación de oficinas y misiones, visitas, eventos,

procesos electorales, crisis sanitarias, repatriaciones, equipamiento, etc. Debido a esta situación, el MRE tiene que, permanentemente, implementar medidas de austeridad a fin de liberar recursos que permitan cubrir los gastos no contemplados inicialmente.

No es una sorpresa reconocer **que la participación del sector Relaciones Exteriores dentro del presupuesto general de la República se ha ido reduciendo**, resultando muy limitado para financiar el funcionamiento operativo y las actividades de política exterior. Sus fuentes de financiamiento continúan siendo esencialmente el Tesoro Público y los recursos directamente recaudados, que se consumen esencialmente en gasto corriente (remuneraciones, bienes y servicios, y pago de cuotas a organismos internacionales).

En efecto, en el 2009, el presupuesto general de la república fue de 72 355 497 884 soles, mientras que el PIA del MRE fue de 497 536 204; es decir, el MRE representaba el 0.69 % del presupuesto de la República. En el 2021, el presupuesto nacional fue de 183 029 770 158, en tanto que el PIA del MRE alcanzó a 796 930 550; es decir el 0.44 % del presupuesto general de la república. **El MRE es uno de los sectores que menos han crecido presupuestalmente durante los años de mayor crecimiento de la economía peruana, a lo que se debe añadir que el presupuesto se ejecuta en 8 monedas distintas sujetas a significativos movimientos cambiarios e inflacionarios que han afectado la capacidad adquisitiva del mismo.** Esta situación, evidentemente, obedece a que se ha ido dando una mayor priorización al gasto social en la asignación de recursos. No obstante, también debe llamarnos a la reflexión a que también responde a las dificultades que el MRE ha encontrado en el camino para mostrar con precisión su propuesta de valor y los resultados de la acción diplomática.

En la actualidad el MRE no cuenta con recursos suficientes para garantizar un adecuado funcionamiento de su red de misiones en el exterior y menos aún para crecer como organización, fortaleciendo y ampliando nuestra presencia en el exterior. Los recursos para financiar las asignaciones ordinarias para el funcionamiento de las misiones en el exterior se han mantenido en buena media invariables en el tiempo y como es natural se ha ido perdiendo capacidad adquisitiva, debido a las variaciones cambiarias o al incremento inflacionario en las distintas sedes.

Asimismo, a pesar de que el apoyo al multilateralismo, la cooperación y el reforzamiento de un sistema internacional basado en normas acordadas por consenso constituyen una prioridad de la política exterior peruana, se ha venido encontrando dificultades para honrar oportunamente el pago de cuotas ante los organismos internacionales. A diciembre del año 2021 se proyectaba una deuda estructural acumulada de más de 130 millones de soles. En ese contexto, luego de diversas gestiones a diferentes niveles, ante el MEF y el Congreso, se logró que la Ley N.º 31365, Ley del Presupuesto del Sector Público para el año 2022, incluya la Septuagésima Novena Disposición Complementaria Final, en virtud de la cual se autorizó al MEF, de manera excepcional, a aprobar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional a favor del MRE por 130 192 555 soles para financiar el pago de los adeudos de cuotas a los organismos internacionales de los cuales el Perú es país miembro. Asimismo, se obtuvo un poco más de 12 000 000 soles para la contribución peruana al Fondo Perú-Colombia para implementar el Plan de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza.

El MRE tampoco dispone de recursos para desarrollar proyectos de inversión de especial envergadura para poner en valor nuestro patrimonio inmobiliario: el Perú cuenta con 137 misiones diplomáticas y consulares, pero solo contamos con 44 inmuebles en el exterior de propiedad del MRE. La Cancillería debe evaluar la posibilidad de optar por operaciones de endeudamiento interno o externo para acceder a la compra de locales, a fin de capitalizar a la institución y desarrollar una verdadera política de puesta en valor del patrimonio institucional.

El MRE debe elaborar también proyectos de inversión de optimización, ampliación, reposición y rehabilitación (IOARRs) que permitan modernizar el equipamiento informático, el mobiliario o bienes de capital en general y buscar la obtención de recursos para su implementación.

A pesar de las señaladas limitaciones presupuestales, el MRE ha alcanzado importantes logros en materia de política exterior, en beneficio de los intereses nacionales. En los últimos 20 años se pueden destacar: la iniciativa y aprobación de la Carta Democrática

Interamericana (2001); la creación y desarrollo de la Alianza del Pacífico (2010); el Acuerdo sobre Límites Marítimos con Ecuador (2011); la delimitación marítima con Chile mediante la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de La Haya (2014) que permitió incorporar alrededor de 50 000 km² a nuestro dominio marítimo; el Acuerdo que permitió la exoneración de visas a ciudadanos peruanos en 30 países europeos (2016); la aprobación de diversos acuerdos comerciales incluyendo aquellos con EEUU (2006), Canadá y Singapur (2008), China (2009), Tailandia y los países de la Acuerdo de Libre Comercio de Europa (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) (2010), la Unión Europea (2011), Corea del Sur y México (2011), Japón (2012), Australia y Reino Unido (2020); Tratado Integral y Progresista de Asociación Transpacífico (2021); miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas dos veces en este periodo (2006-2007 y 2018-2019; la invitación formal para iniciar negociaciones orientadas a que Perú se convierta en miembro pleno de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2022), entre otros. Estos resultados — cuyos procesos en varios casos abarcan distintos periodos gubernamentales— evidencian la importancia de que la política exterior se conduzca como una política de Estado, que trascienda a los gobiernos y las coyunturas particulares. **No cabe duda de que la estatura internacional del Perú ha crecido en estos últimos años.**

En perspectiva, creemos que es necesario romper con la cultura de programar solo aquello que se pueda cumplir con el propósito de exhibir un mejor cumplimiento de resultados. Al fijar sus prioridades, la Cancillería tiene que tener en cuenta la realidad presupuestal del país, pero también las exigencias y los desafíos para la política exterior. Es indispensable tener en cuenta, en la asignación de recursos, no solo la historia de las relaciones internacionales, sino también su potencial.

Para ello, es indispensable incrementar nuestra capacidad de negociación con los sectores involucrados en la distribución del presupuesto general de la República (Presidencia de la República, Ministerio de Economía Finanzas, Comisión de Presupuesto del Congreso), así como mejorar la manera como se presentan los resultados del sector.

2.3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional

El tercer pilar es el de gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional. La lógica es que luego de fijar los objetivos en las políticas y planes, y determinar los recursos presupuestarios para realizar las acciones conducentes al cumplimiento de tales objetivos, se debe analizar, también, si la entidad tiene una organización y diseño que son adecuados para el cumplimiento de tales objetivos.

Recordemos que la política nacional de modernización de la gestión pública plantea la incorporación de la gestión por resultados en la administración pública. En ese sentido, se plantea también que las entidades públicas implementen, de manera paulatina, la gestión por procesos, asumiendo que, con ese tipo de gestión, la entidad podrá brindar a los ciudadanos servicios de manera más eficiente y eficaz. De esta manera, el tercer pilar implica cambiar el tradicional modelo de organización funcional y migrar hacia una organización por procesos (que pueden ser estratégicos, misionales y de apoyo). En una organización orientada a optimizar los procesos, las etapas en las que no se agrega valor se eliminan al ser innecesarias o irrelevantes. Este punto está también relacionado con la simplificación administrativa.

Para avanzar en la implementación de este tercer pilar, la Cancillería ha elaborado el mapeo inicial de procesos, y veintidós manuales de procedimientos (MAPRO) respecto de cada una de las principales dependencias, restando el MAPRO de las Oficinas Desconcentradas. Todos los MAPROS se encuentran disponibles en la intranet de la Cancillería.

Asimismo, en Cancillería se elaboró el Mapeo de Puestos en el año 2015, y el Mapeo de Procesos y el Plan de Mejora en el año 2018. Dicho mapeo de procesos 2018 se adecuó a la norma técnica de la PCM y como resultado, el 22 de marzo de 2002, se aprobó el actual mapa de procesos del MRE. Este mapa consta de diez (10) procesos de nivel cero (2 estratégicos, 2 misionales y 6 de apoyo).

En el desarrollo de la gestión por procesos es importante continuar con los esfuerzos relacionados a la **simplificación administrativa**, ya que esta contribuye a mejorar la calidad, la eficiencia y la

oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la administración pública. La simplificación administrativa tiene por **objetivo** la eliminación de obstáculos o costos innecesarios para la sociedad, que genera el inadecuado funcionamiento de la administración pública⁸⁰.

Cabe señalar que por Decreto Supremo N.º 032-2006-RE se aprobó el Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del Ministerio de Relaciones Exteriores; el cual fue modificado por la Resolución Ministerial N.º 1264/RE, del 29 de octubre de 2007, y por la Resolución Ministerial N.º 0068/RE-2010, del 28 de enero de 2010, aprobando el TUPA bajo el nuevo formato establecido por PCM, el mismo que contaba con 62 trámites. Mediante Decreto Supremo N.º 033-2013-RE, se aprobó el nuevo TUPA MRE con 46 trámites (41 procedimientos administrativos y 5 servicios exclusivos). La aprobación del TUPA 2013 implicó la disminución de 16 trámites para una mejorar atención a los usuarios.

Posteriormente, el 28 de diciembre de 2021, se aprobó el nuevo Texto Único de Procedimientos Administrativo (TUPA) del MRE, mediante D.S. N.º 076-2021-RE, el mismo que comprende 16 trámites (13 procedimientos administrativos y 3 servicios exclusivos a cargo del MRE). Debe destacarse que, actualmente, los 2 trámites más requeridos (legalizaciones y apostilla) de los considerados en el TUPA se atienden dentro de las 24 horas. De otro lado, se han venido incorporando las tecnologías de la información para agilizar diversos trámites consulares, incluyendo el sistema de gestión de autoadhesivos consulares.

Con respecto de la **organización institucional**, una vez definidos los objetivos prioritarios de la entidad, deben identificarse los procesos relevantes y, en función de ellos, la entidad debe organizarse de manera adecuada para lograr llevar adelante, eficientemente, esos procesos y alcanzar los resultados esperados en la entrega de los bienes y servicios públicos de su responsabilidad.

⁸⁰ Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Simplificación administrativa en el Perú. Avances y agenda futura. Lima, junio de 2021. 21 páginas. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1979797/Simplificacion%20Administrativa.pdf.pdf>

Este es el organigrama actual de la Cancillería. Después de introducirnos a la noción de organización por procesos y a la pregunta implícita en el pilar 3 ¿está la entidad organizada de manera adecuada para asegurar el cumplimiento de sus objetivos institucionales?, surgen preguntas como, por ejemplo, ¿es conveniente o funcional que el viceministro tenga que coordinar directamente con trece directores generales, mientras que el secretario general lo deba hacer solo con seis?, ¿es adecuada la red de misiones en el exterior, conformada por 63 embajadas, 69 consulados de carrera y 5 representaciones permanentes ante organismos internacionales?, ¿es adecuado el número de 15 oficinas desconcentradas al interior del país? y ¿es conveniente tener un organigrama funcional o de procesos?

Aparecen también otras preguntas vinculadas a la manera como están divididos los temas actualmente. La dirección de APEC se encuentra dentro de la Dirección General de Asia y Oceanía, privilegiando un enfoque geográfico, quizás. Pero seguro que —desde el enfoque temático— habría argumentos para proponer que la Dirección de APEC forme parte más bien de la Dirección General de Asuntos Económicos.

Estas interrogantes —entre otras— estarán presentes durante la tarea de actualizar el organigrama y el reglamento de organización y funciones (ROF) en el marco de la implementación del tercer pilar en la Cancillería. En esa perspectiva, consideramos conveniente tener presente los siguientes puntos:

- Una mejor y más ágil coordinación del viceministro implicaría contar con un menor número de direcciones generales.
- Para el mejor relacionamiento con sus pares en el extranjero, podría evaluarse el regreso a la denominación de subsecretarios a los actuales directores generales.
- Es previsible y deseable que el trabajo del MRE con las regiones se fortalecerá y ampliará en los próximos años, por lo que podría evaluarse la creación de una Dirección General o Subsecretaría para estos efectos. Actualmente, existen 12 oficinas desconcentradas operativas al interior del país, a las que se suman 3 más de reciente creación en Moquegua, Ancash y Ayacucho⁸¹.
- La red de misiones del Perú en el exterior es un patrimonio indispensable para enfrentar los desafíos y las oportunidades que la globalización propicia. Esta debe adaptarse y evolucionar en forma permanente en función de las prioridades de la política exterior, así como de los medios humanos y materiales de los que dispone.
- Perú es una economía cuyo PBI es de alrededor de USD 245 mil millones de dólares. Los siguientes países se encuentran en el rango de economías con PBI superiores a USD 230 mil millones, pero inferiores a USD 290 mil millones: Finlandia (74 embajadas), Vietnam (57 embajadas), Rumanía (92 embajadas), República Checa (87 embajadas), Portugal (78 embajadas), Grecia (85 embajadas). La media de esos países, cuyo tamaño de economía es similar al peruano, es 79 embajadas⁸². El Perú cuenta actualmente con 63 embajadas.

⁸¹ Estas tres nuevas Oficinas Desconcentradas fueron creadas en junio de 2022 y se implementarán según disponibilidad presupuestal. Información disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-crean-oficinas-desconcentradas-de-cancilleria-ayacucho-ancash-y-moquegua-898804.aspx>

⁸² Esta media se ha calculado en base a información disponible en:

- Por ello, consideramos que Perú debería fortalecer su actual red de misiones, dotándolas de mayores recursos financieros y uso intensivo de los medios digitales para tratar de ser coherentes con el mayor número de peruanos residentes en el exterior (alrededor de 3.5 millones), el mayor número de empresas que participan en el comercio internacional, la mayor internacionalización de la economía peruana y la mayor estatura internacional del Perú en los últimos años.
- En ese sentido, se podría evaluar la apertura de embajadas en Filipinas, Emiratos Árabes Unidos, Kenia, Etiopía, Irán, Dinamarca⁸³ así como consulados en Seattle y Salt Lake City.
- La estrategia de crecimiento organizativo debe ser vista como una inversión que busca fortalecer la presencia del Perú en el exterior, por lo cual la reciprocidad no necesariamente debe ser un criterio categórico.
- En dicha estrategia se debe comprometer a las instancias correspondientes en la asignación de recursos (MEF, Comisión de Presupuesto). Bajo esta perspectiva será necesario considerar un presupuesto plurianual a fin de conocer, con la debida anticipación, cuál deberá ser anualmente la demanda adicional de recursos y las posibles fuentes de financiamiento. En función del número de misiones que se determine abrir en forma anual, se deberá ajustar la dotación de recursos.
- En un contexto de recursos limitados, el MRE no debe considerar un único modelo de presencia en el exterior, sino misiones de geometría variable, especialmente en aquellos países en los que se está iniciando una representación, con costos fijos reducidos

<https://worldpopulationreview.com/countries/countries-by-gdp>, para el PBI por país y para el número de embajadas residentes que tiene cada país, según el siguiente detalle:

Portugal 78 embajadas <https://portaldiplomatico.mne.gov.pt/en/bilateral-relations/countries>

Finlandia 74 embajadas <https://um.fi/finland-abroad>

Rumania 92 embajadas <https://www.mae.ro/en/romanian-missions#795>

República Checa 87 embajadas

https://www.mzv.cz/jnp/en/diplomatic_missions/czech_missions_abroad/index.html?zn=V-Z

Grecia 85 embajadas <https://www.mfa.gr/en/greece-bilateral-relations.html>

Vietnam 57 embajadas <https://www.embassy-worldwide.com/country/vietnam/>

⁸³ Argentina, Brasil, Chile y México tienen embajadas residentes en los mencionados seis países. También, tienen Oficinas Representativas en Ramalla, Palestina.

y con funciones especializadas —uno o dos funcionarios diplomáticos en el terreno. Tales “antenas diplomáticas” pueden contar con una asignación mínima para gastos de funcionamiento.

- En algunos casos, se debe evaluar la posibilidad de contar con embajadores itinerantes, incluso desde Lima, que garantizarían una mínima representación en determinadas regiones o países, a fin de potenciar la presencia del Perú.
- Coordinación de la Acción Exterior. Los ministerios de Defensa, Economía y Finanzas, Comercio Exterior y Turismo, Ambiente, entre otros, así como una pluralidad de actores públicos y privados actúan y realizan hoy en día una parte importante de sus actividades en el ámbito exterior. En esa medida, el MRE debe continuar con la labor de fortalecimiento de la coordinación intersectorial. La política exterior no puede ser la suma de las políticas exteriores de cada uno de los ministerios. Es el MRE el que debe garantizar la coherencia de la gestión externa del Estado y efectuar la síntesis de la labor efectuada por una pluralidad de actores. Al interior del gabinete del viceministro se podría crear una unidad de coordinación interministerial que, respetando las competencias técnicas de otros sectores, favorezca la necesaria mayor coherencia en la acción externa del Estado.
- En ese sentido, el MRE debe ser previamente informado por todo otro actor público de las actividades y de viajes de delegaciones o representantes, con el propósito de que la misión respectiva pueda estar al corriente y garantizar un adecuado apoyo. En la acción exterior de otros actores públicos, el MRE debe situar la visita o la negociación que efectúa otro sector en el contexto de la relación bilateral o regional, en el marco de los objetivos de la política exterior, y cumplir el rol de facilitador proporcionando información sobre el terreno.
- Un jefe de misión debe comportarse en el exterior como un gerente que gestiona recursos humanos, materiales y financieros, que diseña y conduce estrategias de fortalecimiento de la relación bilateral en función a los objetivos institucionales, pero que, al mismo tiempo, cumple con las labores de coordinador y facilitador de la acción del Estado dentro de su ámbito de acción.

- El MRE debe desarrollar políticas de cooperación con otros ministerios y actores públicos. Para ello, es necesario fortalecer la presencia del MRE en otros ministerios y en el resto de la administración pública. Asimismo, es necesario definir un mínimo plan de cooperación con cada uno de los ministerios que desarrollan una importante acción en el exterior. El representante del MRE en cada ministerio debe ser el facilitador de dicha cooperación.
- La diplomacia digital —entendida como el amplio uso del internet y las tecnologías de la información y comunicaciones en el desempeño de las funciones tradicionales de la diplomacia— resulta fundamental para difundir información creíble y oportuna en un contexto en el que la tradicional función de información de la diplomacia se ha visto seriamente impactada por el desarrollo acelerado de las tecnologías de la información y las comunicaciones, la cobertura de noticias internacionales las 24 horas del día los 7 días de la semana, así como la incesante capacidad de diferentes fuentes —calificadas o no— para producir información de todo tipo, sobre cualquier tema, inmediatamente accesible y pública en internet y las redes sociales. Se recomienda la creación de un canal *online* de la Cancillería proyectando la perspectiva de la política exterior peruana al mundo. Ello se sumaría al Twitter, Facebook y otras redes sociales con que cuenta la Cancillería.
- Dirección de Imagen Institucional. La Cancillería debería contar con un órgano de *marketing* institucional, que se encargue de posicionar la imagen del MRE y sus órganos al interior de la sociedad peruana. En ese sentido, cabe señalar que al 31 de diciembre pasado, el MRE ha incrementado su presencia en redes sociales en las principales plataformas que utiliza la ciudadanía, mejorando, de este modo, la imagen institucional de la Cancillería, conforme al siguiente detalle: Twitter ha incrementado sus seguidores en un 19.1 % frente al año 2020, actualmente contamos con 345 089 seguidores; Facebook tiene un incremento del 12.1 %, lo que significa tener 220 130 seguidores; Instagram incrementó a 27.6 % y obtuvo 17 760 seguidores; finalmente, en YouTube, nuestro canal cuenta con 3 991 seguidores.

- Para enriquecer la etapa de formulación y evaluación de la política exterior, se requiere contar con una instancia dentro de Cancillería para recibir opiniones, recomendaciones e insumos por parte de las entidades de la sociedad civil, las ONG, *think tanks*, actores no estatales, sector privado.
- Dirección de Asuntos Amazónicos. Evaluar la pertinencia de contar con un órgano que se ocupe en forma transversal de los asuntos amazónicos (60 % del territorio nacional) y su vinculación con el cambio climático, la diversidad biológica y el desarrollo sostenible como elementos centrales de la agenda internacional del Perú.
- Se podría evaluar la creación de grupos de trabajo *ad hoc* virtuales, como una estructura informal, a fin de abordar temas concretos y prioritarios de la agenda externa relevantes para la agenda nacional de desarrollo y gestión institucional (vg. océanos sanos y sostenibles, vacuna contra el COVID-19 como bien público global, acción climática, regulación internacional de la tecnología digital, manejo de cuencas transfronterizas, interconexión energética y energías limpias, integración física, ciencia y tecnología, cuarta revolución industrial, transformación digital de la Cancillería, y gestión del conocimiento). Los grupos de trabajo (GT) podrían depender de los titulares de las direcciones generales en cuyo ámbito recaiga la materia de análisis de los mismos y estarían integrados por funcionarios diplomáticos convocados por sus conocimientos y experiencia temática o regional en la misma, independientemente del lugar donde se encuentren prestando funciones. Su tarea sería proyectar directrices específicas para nuestro sector en aquellos sectores prioritarios, para que sean validados por la alta dirección.

2.4. Servicio civil meritocrático

El cuarto pilar, **servicio civil meritocrático**, se refiere al conjunto de medidas institucionales por las cuales se armonizan los derechos de los servidores públicos y los intereses de la sociedad, y tiene como propósito principal el servicio al ciudadano.

En este sentido, la reforma del servicio civil, iniciada por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) se orienta a mejorar el desempeño y el impacto positivo que el ejercicio de la función pública debe tener sobre la ciudadanía, sobre la base de los principios de mérito e igualdad de oportunidades como principales características del servicio civil. Para ello, el modelo se orienta a la profesionalización de la función pública en todos los niveles, buscando atraer a personas calificadas a los puestos clave de la administración pública, y priorizando la meritocracia en el acceso, promoción, evaluación y permanencia a través de un sistema de gestión del capital humano del sector público, acorde con las nuevas tendencias del empleo a nivel mundial.

El MRE, al igual que otras entidades del Estado, se encuentra en el proceso de tránsito al régimen del servicio civil. Sin embargo, debe tenerse presente que dentro del MRE coexisten tres regímenes laborales. Solo dos de ellos (servidores administrativos del régimen establecido por el Decreto Legislativo N.º 276 y los servidores CAS según el régimen previsto en el Decreto Legislativo N.º 1057) transitarán al régimen de SERVIR. El Servicio Diplomático de la República (SDR) es una carrera especial, explícitamente exceptuada del régimen de SERVIR en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil y, como tal, sus integrantes no requieren pasar al régimen SERVIR.

Debe remarcarse que los servidores bajo los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 1057 pueden trasladarse voluntariamente, previo concurso público de méritos, al régimen SERVIR. La participación en los concursos para trasladarse al nuevo régimen no requiere de la renuncia previa al régimen de origen.

El proceso de tránsito a SERVIR comprende cuatro etapas: preparación, análisis situacional, mejora interna e implementación.

- La primera etapa, preparación, consiste en la conformación de la comisión de tránsito y desarrollo de acciones de comunicación y sensibilización.
- La segunda etapa, análisis situacional, consiste en la elaboración del mapeo de puestos, mapeo de procesos y la elaboración del plan de mejoras. Una vez finalizada esta etapa, se hace entrega de la resolución de inicio a la etapa 3.

- La tercera etapa, mejora interna, corresponde a la determinación de la cantidad óptima de personal de la entidad, elaboración del manual de perfiles de puestos (MPP) y del cuadro de puestos de la entidad (CPE).
- La cuarta etapa, implementación, es la etapa final que incluye los concursos de selección.

¿Cuáles son los avances de la Cancillería en este pilar 4? El MRE se encuentra en la fase 2 y ha cumplido con elaborar el mapeo de puestos (2015), el mapeo de procesos y un plan de mejoras (2018). Sin embargo, estos dos últimos documentos no han sido enviados formalmente a SERVIR dado que la eventual emisión de la resolución de inicio implicaría que la Cancillería no podría continuar con el desarrollo de otros regímenes laborales, como el actual, regulado por el Decreto Legislativo N.º 276, que contempla procesos anuales de ascensos y traslados al exterior para estos servidores administrativos. Este es un tema pendiente de dilucidar entre el MRE y SERVIR.

Asimismo, antes de iniciar con la tercera etapa, es recomendable tener actualizados los documentos de gestión, tales como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF), pues la estructura de puestos debería ser el reflejo del ROF. Asimismo, el mapeo de puestos es un insumo importante para la determinación de la dotación de la entidad. cabe precisar que el mapeo de puestos que se trabajó para el MRE data de 2015 y es posible que se requiera hacer alguna actualización a fin de contar con una dotación más cercana a la realidad de la entidad.

El tránsito a SERVIR supone que los trabajadores administrativos del MRE (que se encuentran bajo el régimen laboral D. L. 276 y D. L. 1057) tendrán un solo marco legal y podrán tener los mismos beneficios, esto es, 14 sueldos al año, vacaciones, seguridad social y la posibilidad de postular a cualquier puesto dentro del Estado, de acuerdo a sus capacidades. Asimismo, tendrían una oportunidad de crecimiento profesional a través de la progresión en la carrera y una estandarización salarial (de acuerdo a las escalas del MEF). La estabilidad laboral se logra a través del cumplimiento de metas que forma parte de la gestión de rendimiento.

A fin de avanzar en este proceso, el MRE debe definir con SERVIR cuál deberá ser el nuevo curso de acción, teniendo en cuenta las nuevas disposiciones contenidas en la Directiva N.º 001-2021-SERVIR-GDSRH denominada *“Lineamientos para el tránsito de una entidad pública al régimen del Servicio Civil”*, aprobada mediante Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 000068-2021-SERVIR-PE, publicada el 14 de abril de 2021.

En ese sentido, se debe actualizar el Manual de Clasificador de Cargos del MRE, así como el Cuadro para Asignación de Personal Provisional - CAP Provisional del MRE, a la luz de las nuevas disposiciones de la Directiva N.º 006-2021-SERVIR-GDSRH *“Elaboración del Manual de Clasificador de Cargos y del Cuadro para Asignación de Personal Provisional”* aprobada con Resolución de Presidencia Ejecutiva N.º 000150-2021-SERVIR, que entró en vigencia el pasado 22 de noviembre de 2021. Igualmente, debe actualizarse el Presupuesto Analítico de Personal (PAP). Ello es importante, dado que la aprobación del CAP y el PAP constituye el requisito para actualizar la información en el Aplicativo Informático de Recursos Humanos en el Sector Público (AIRHSP), que tiene un impacto en la gestión fiscal de los recursos humanos y en el presupuesto que se puede sustentar ante el MEF destinado a remuneraciones.

A enero 2022, el MRE cuenta con un total de 2 414 servidores, de los cuales 1 354 prestan servicios en el exterior (56 %) y 1 060 en Lima (44 %). De ese total 724 son diplomáticos (30 %), 209 son funcionarios administrativos del régimen del D. L. 276 (9 %), 579 CAS (24 %), 856 personal contratado localmente por los Órganos del Servicio Exterior (35 %) y 2 % restante entre el personal de confianza, personal contratado bajo el régimen PAC y FAG, entre otros.

El Servicio Diplomático de la República (SDR) constituye el principal estamento profesional de la institución y es el más antiguo e institucionalizado de los cuerpos civiles del Estado, con una gran tradición y personalidades reconocidas. Dispone de un cuerpo de funcionarios con experiencia, red de contactos y capacidad negociadora, convirtiéndose en una pieza fundamental para el diseño y ejecución de la política exterior.

El 55 % de funcionarios diplomáticos prestan sus servicios en el exterior y 45 % en el Perú. De un total de 400 funcionarios en el exterior, un 53 % (214 funcionarios) trabajan en las embajadas, un 39 % (155) en Consulados y un 8 % (31) en Representaciones ante Organismos Internacionales.

El SDR está conformado por un 28 % de mujeres y 72 % de hombres, presentando cada vez una mayor proporción de mujeres en cada una de las categorías diplomáticas.

Entre 1990 y 2022 el SDR se incrementó en un 42 %, pasando de 509 a 724 funcionarios. En dicho periodo, el número de embajadores se incrementó en 21.5 %, pasando de 79 a 96 y el número de ministros en 137 %, de 54 a 128. Este crecimiento principalmente se produjo entre 1990 y 2010 para, a partir de dicho año, ir reduciéndose en el número de embajadores y estabilizarse en el caso de los ministros, toda vez que el MRE introdujo nuevos criterios para optimizar el planeamiento de recursos humanos a fin de ir buscando equilibrar el número de funcionarios en las altas categorías con los cargos directivos y de mayor responsabilidad.

Sin embargo, aún subsisten algunas distorsiones que requieren ser corregidas, como el número de asesores principales y especializados, así como funcionarios de las categorías de embajador y ministro que se encuentran ocupando cargos de menor responsabilidad.

Entre 2010 y 2022, las categorías de tercer secretario y segundo secretario fueron las que más crecieron, 90 % y 52 % respectivamente, en tanto que las demás categorías tuvieron las siguientes variaciones: embajador -12 %, ministro 1 %, ministro consejero 1 %, consejero -9 % y primer secretario -3 %.

A enero 2022, el SDR cuenta con 96 embajadores que representan el 13 % del total de funcionarios, siendo la categoría de ministros con 128 funcionarios (18 %) la categoría con mayor demografía.

El número de funcionarios de mando medio (ministros consejeros y consejeros) con un total de 204 funcionarios representan el 28 % y los funcionarios de primeras categorías (secretarios) con un total de 296 funcionarios representan un total de 41 %.

En el último proceso de promociones realizado en el año 2021, de un total de 312 funcionarios que se encontraban aptos, el 32 % fueron promovidos a la categoría superior (99 funcionarios) y 213 no alcanzaron vacante.

A medida que los funcionarios van ascendiendo a las categorías superiores, el porcentaje de los funcionarios que es promovido es cada vez menor a fin de ir adecuando la demografía diplomática al número de cargos disponibles dentro de la estructura organizacional. En dicho año el 68 % de los terceros secretarios aptos para el ascenso (25 funcionarios) fueron promovidos a segundos secretarios, en tanto que solo el 11 % de los ministros ascendieron a la categoría de embajadores (9 funcionarios).

Esta situación podría estar afectando la moral organizacional (clima laboral, satisfacción, motivación, cohesión y compromiso institucional, en suma, la productividad). No obstante, esta situación no necesariamente debe ser enfrentada con un mayor número de vacantes en la medida que en estas deben estar asociadas a las necesidades del servicio (cargos y puestos), sino más bien mediante otros incentivos laborales (rotaciones, reconocimiento, mayores ingresos por años de servicio, reconocerse el tiempo de servicio de funcionarios que presentan funciones en organismos internacionales —no los que son destinados ahí, sino los que han podido encontrar una plaza por iniciativa propia—, promover que funcionarios diplomáticos puedan tener puestos directivos en otros ministerios o entidades y que, igualmente, pueda ser reconocido como tiempo de servicio, etc.).

Con relación a los cargos establecidos para el SDR, en el Perú existe una gran flexibilidad para ser ocupados por varias categorías diplomáticas (director de ODE, jefe de despacho, director, jefe de oficina, subdirector, jefe de unidad, jefe de departamento). No obstante, esta situación dificulta la determinación de la real necesidad de funcionarios por categoría, así como podría estar implicando que la promoción no necesariamente implica asumir puestos de mayor responsabilidad. Por ejemplo, el cargo de director de ODE puede ser asumido desde la categoría de primer secretario hasta embajador.

¿Cuál debería ser la demografía óptima del SDR?, ¿cuál debería ser el número óptimo de funcionarios por categoría?, ¿es posible determinar un conjunto de variables que permitan efectuar una proyección de las vacantes en todas las categorías?

Con el propósito de dar respuesta a estas interrogantes, el MRE debe contar con un modelo de gestión de los recursos humanos de la organización que integre el conjunto de procesos. La tasa de reclutamiento debe estar ligada a la tasa de expansión de la estructura organizacional, al crecimiento del número de misiones, a las tasas de promociones y de retiro, así como a la disponibilidad presupuestal. Cabe señalar que los primeros pasos para contar con dicho modelo ya han sido dados por la Secretaría General y la Oficina General de Recursos Humanos del MRE.

A fin de fortalecer estas labores, es indispensable que el MRE cuente con especialistas en el área de recursos humanos a fin de garantizar una mejor aplicación de los conceptos y técnicas desarrolladas en esta área.

El MRE debe definir con precisión una estrategia de fortalecimiento institucional al servicio de una política exterior que responda al nivel de desarrollo social, económico, político y cultural del país. Para ello en el marco de una gestión estratégica, el MRE debe alinear el alcance de su política exterior con la estrategia, estructura y diseño organizacional, así como con sus recursos humanos, presupuestales, tecnológicos y de infraestructura.

Esto permitirá determinar el dimensionamiento óptimo del SDR, tanto en el Perú como en el exterior en función a las prioridades de la política exterior y al nivel de importancia que cada misión tenga para esta última, así como a nivel de categorías —y por género— en el corto, mediano y largo plazo.

2.5. Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento

El quinto pilar comprende el sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. Este sis-

tema apunta a establecer un proceso para recoger, organizar y analizar datos con el objetivo de convertirlos en información útil para la toma de decisiones. La secuencia lógica implícita es que las estadísticas aportan datos, los datos permiten elaborar indicadores, los indicadores proporcionan información y la información contribuye a la gestión del conocimiento.

El sistema de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación debe diseñar los procesos de estandarización, recojo, sistematización y análisis de la información, desde la etapa inicial de diseño de los indicadores, hasta las evaluaciones de resultados e impacto. Si no estandarizamos la información, no la podemos explotar. Si cada funcionario escribe e informa “a su manera”, no podemos sistematizarla ni mucho menos analizarla (compararla). La estandarización es la condición necesaria para que funcione el resto, especialmente con “*big data*”.

El sistema de información para el seguimiento y la evaluación parte de los indicadores cuantitativos y cualitativos, de resultado y de impacto, diseñados en los planes estratégicos institucionales. Estos deben ser simples, mensurables, alcanzables, estar orientados a resultados y referirse a un plazo determinado.

¿Para qué necesitamos hacer el seguimiento y la evaluación? Ellos deben apuntar a mejorar: i) el estudio de las necesidades del ciudadano; ii) la gestión de los procesos; iii) el costeo y la optimización de las actividades de la cadena de valor; iv) la estructura orgánica; v) la coordinación del trabajo; vi) el clima organizacional; vii) las capacidades y las competencias de los servidores públicos; y viii) los manuales, los procedimientos, los formatos; entre otros.

En suma, es crucial para una institución desarrollar la capacidad no solo de producir sino de gestionar y sistematizar la información, dado que de ella depende la calidad de la difusión y rendición de cuentas de los resultados parciales y finales de la gestión de las entidades. Los resultados exitosos en la gestión de una entidad contribuyen a crear y mantener una imagen institucional positiva y relevante para la comunidad.

¿Cuáles son los avances de la Cancillería en este quinto pilar?

La Cancillería ha implementado ciertas mejoras en el portal institucional, intranet y el sistema documental integrado. El contexto de la pandemia generó una mayor necesidad para marchar hacia una acelerada virtualización de los trámites y servicios al público, así como para permitir una eficiente marcha institucional en un escenario de prevalencia del teletrabajo, por el aislamiento, confinamiento y distanciamiento social debido al COVID 19.

En ese sentido, **debe destacarse el avance en la transformación digital de la infraestructura informática del MRE en un contexto de creciente teletrabajo, graficado en la nueva plataforma colaborativa y nuevo sistema de mensajería electrónica institucional, implementada en mayo de 2021.** Esto ha permitido contar con un mejor servicio de correo electrónico, con un potente motor de búsqueda y almacenamiento de 50 GB en la nube. Hasta junio de 2020, la cuenta personal de correo electrónico de Cancillería solo tenía 0.7 GB de almacenamiento.

También se cuenta ahora con las últimas versiones de Office, almacenamiento en la nube, la aplicación Teams, que es una herramienta para reuniones virtuales con capacidad de video llamadas, organizar equipos de trabajo en la nube, intercambiar archivos, editar documentos *on line*, crear wikis —sistema de organización y almacenamiento de información similar a Wikipedia—, automatizar procedimientos, como por ejemplo coordinaciones con nuestros órganos del servicio exterior, entre otros.

Asimismo, a partir de febrero de 2022 **se ha integrado el sistema de gestión de las comunicaciones, que incluye tanto a las dependencias del MRE en el país, como a sus 137 misiones en el exterior.** Como consecuencia de ello, se ha eliminado el cable (que era el medio usado para comunicarse desde Lima con las misiones en el exterior y viceversa) y actualmente todas las dependencias y misiones se comunican a través del *memorándum* en un único sistema de trámite documentario (STD).

Igualmente, la Cancillería ha avanzado en el diseño y puesta en funcionamiento de aplicativos y programas orientados a hacer más

eficiente la gestión institucional y los servicios que brinda al ciudadano. A la fecha, **la Cancillería cuenta con las siguientes 22 plataformas o servicios digitales:** i) registro de peruanos retornados, ii) citas en línea de Asistencia al Nacional, iii) portal de servicios al ciudadano, iv) trámites para refugiados, v) portal de datos abiertos del MRE, vi) acceso a la información pública, vii) libro de reclamaciones, viii) portal de transparencia estándar, ix) portal de transparencia institucional, x) mesa de partes virtual y consulta de trámites, xi) la mesa de partes digital, xii) reforzamiento del sistema de legalizaciones y apostillas, xiii) consulta de apostilla y legalizaciones, xiv) sistema de actividades migratorias -MRE, xv) solicitudes de visa *online*, xvi) consulta externa de pasaportes y visas, xvii) sistema de gestión de comunicaciones, xviii) sistema de envío virtual de documentos, xix) sistema de escrituras públicas, xx) sistema de registro civil, xxi) sistema de gestión de autoadhesivos consulares, y xxii) sistema de emisión de carnet para extranjeros.

Asimismo, debe destacarse que en el 2021 se potenció el **aplicativo informático para la rendición de cuentas en línea de los órganos del servicio exterior (SGSE)**. Al respecto, se habilitó la funcionalidad que permite a las misiones consignar la información referente a los gastos realizados con cargo a las asignaciones ordinarias y extraordinarias otorgadas. Debe señalarse que, a partir del segundo semestre del 2021, las misiones deben realizar sus rendiciones de cuentas exclusivamente a través del SGSE, conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de la Resolución Ministerial N.º 0663-2020-RE que aprueba el Reglamento de las Asignaciones de los Órganos del Servicio Exterior.

Se recomienda ampliar este SGSE para que se incluya módulos a fin de que las misiones no solo puedan registrar sus gastos, sino también hacer proyecciones, obtener reportes gerenciales que apoyen el proceso de toma de decisiones en la Secretaría General, reportes sobre ejecución de inversiones en el exterior, inventarios patrimoniales, estados de los inmuebles y vehículos oficiales, estado de las declaraciones juradas que deben presentar los funcionarios, planillas de personal contratado localmente y otros similares, que coadyuven a una moderna gestión de los recursos humanos y financieros de los órganos de servicio exterior.

Igualmente, como parte de las mejoras en el proceso de planeamiento, seguimiento y evaluación, **se diseñó y desarrolló el aplicativo online “App PEI” que permite al MRE contar con información de indicadores estratégicos de manera inmediata (en cualquier momento y lugar) para la toma de decisiones, automatizando la fase de seguimiento y evaluación.** Este aplicativo reduce también el margen de error y tiempo al ingresar y procesar la información.

De otro lado, en el ámbito de la gestión de conocimiento se ha creado la Unidad de Estadística, dentro de OPP. Esta unidad realiza la recolección, procesamiento, análisis y difusión de información estadística de las unidades de organización del MRE. Se viene actualizando la base de datos de información estadística, publicaciones: boletines, informes y la encuesta de satisfacción al usuario externo por los servicios brindados por el MRE. Asimismo, **se viene completando la matriz de estadísticas del MRE**, elaborada inicialmente en *Power Pivot*, pero actualizada en *Power Bi*, la cual permite comparar datos estadísticos entre dos o más países, pudiendo ser un instrumento objetivo para toma de decisiones por parte de la alta dirección.

En cuanto al seguimiento y evaluación de planes estratégicos y operativos, que permitan evaluar el avance en el logro de los resultados a favor de la población, durante los años 2021 y a mayo de 2022 se han aprobado los siguientes documentos:

- Reporte de seguimiento del POI, correspondiente al año 2020.
- Reporte de seguimiento del POI, correspondiente al primer semestre de 2021.
- Reporte de seguimiento del POI, correspondiente al año 2021.
- Reporte de seguimiento del PEI, correspondiente al año 2020.
- Reporte de seguimiento del PEI, correspondiente al año 2021.
- Reporte de seguimiento del PESEM, correspondiente al año 2020.
- Informe de evaluación de implementación del PESEM, correspondiente al año 2020.
- Informe de evaluación de resultados del PEI, correspondiente al año 2020.

- Informe de evaluación de implementación del POI, correspondiente al año 2020.
- Informe de evaluación de implementación del POI, correspondiente al primer semestre del año 2021.
- Informe de evaluación de resultados del PEI y POI, correspondiente al año 2021.

Debe señalarse que la carencia de políticas nacionales aprobadas por parte del MRE no permite realizar una evaluación de resultados de mayor impacto.

En perspectiva, pueden identificarse los siguientes retos:

Articulación de los aplicativos.- Diversos procesos en el MRE se efectúan con sus soluciones informáticas propias. Por ejemplo, es el caso del sistema para legalizaciones y apostillas (RESLA) o el sistema de verificación de escrituras públicas (SVEP) que utiliza la DGC. Por otro lado, existe un aplicativo que es utilizado para atender las solicitudes de refugiados que recibe el MRE como presidente de la comisión para la materia, que viene siendo proporcionado por encargo de ACNUR. Dicho escenario de dispersión y limitada integralidad demanda mayores esfuerzos para realizar coordinaciones entre los órganos competentes, conocer sus demandas presupuestales y explorar, desde una perspectiva integral y gerencial, alternativas para la mejora de los servicios. Por ello, se recomienda evaluar las opciones técnicas para articular dichos aplicativos, desde una suerte de “portal maestro”, que permita su fácil acceso, así como la elaboración de reportes gerenciales que se constituyan como instrumentos para una mejor toma de decisiones a nivel administrativo.

Desarrollo de aplicativos adicionales.- En el MRE se pueden estandarizar procesos y comunicaciones. En cuanto a los procesos, ya están estandarizados la rendición de cuentas de asignaciones ordinarias y extraordinarias, así como la adquisición de bienes de capital. En el corto plazo el MRE debería estandarizar y desarrollar aplicativos para la emisión de resoluciones y la aprobación de asignaciones ex-

traordinarias. En el caso de las comunicaciones ya se encuentra estandarizado el formato para elaborar las memorias anuales. En el corto plazo podría estandarizarse los mensajes, ayudas memoria, wikis, etc.

Gestión del conocimiento.- Esta es una tarea muy necesaria en el MRE. La Cancillería produce diariamente bastante información en sus 137 misiones en el exterior, 12 oficinas desconcentradas en el interior del país y en las diversas dependencias de su sede central en Lima. Pero dicha información no está ordenada, sistematizada ni se encuentra fácilmente disponible para potenciar el trabajo y gestión diaria de los funcionarios desplegados alrededor del mundo. Debemos mejorar la gestión del conocimiento. Presentaciones sobre César Vallejo o la gastronomía peruana se hacen varias al año, en diferentes idiomas, pero lo más probable es que, por ejemplo, el tercer secretario en Bucarest tenga que empezar a elaborarla de cero, sin tener acceso a las presentaciones que sus colegas mayores hicieron en los años previos. Se recomienda que la estrategia de diplomacia digital incluya la posibilidad de desarrollar en la intranet institucional lo que un exvicecanciller denominó el "Google de Torre Tagle", así como la creación de una suerte de Wikipedia institucional en línea⁸⁴, en base a los aportes que pueden subir los funcionarios. Esta información procesada sería de gran utilidad para el mejor desempeño de las funciones tradicionales, incluyendo la negociación, información, asistencia consular, promoción económica y cultural

Hacia la aplicación de la inteligencia artificial.- La estandarización de los procesos y la recolección de data no son un fin en sí mismos. Ellos permitirían al MRE poder usar inteligencia artificial y aprendizaje automático (*machine learning*), a fin de disminuir errores, aumentar la productividad, potenciar la capacidad de prognosis, mejorar el catálogo de servicios del MRE, y articular mejor los procesos de planeamiento y presupuesto. Esta tecnología puede potenciar la

⁸⁴ El Departamento de Estado de EEUU ha implementado lo que denomina Diplopedia, que ya cuenta con más de 14 000 términos desarrollados de manera colectiva por los funcionarios, según señala Olubukola Adesina en su artículo. *Foreign Policy in a era of digital diplomacy*. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311886.2017.1297175>

gestión de una política exterior efectiva, clara y flexible, al servicio de los intereses nacionales.

Migración del sistema de gestión de las comunicaciones.- Se debe continuar y culminar el proyecto que busca realizar mejoras en la plataforma de gestión documental, implementando un sistema integrado desde el cual se ejecuten los procesos de flujo documental que posee el MRE (mesa de partes, memoranda, hojas de trámite, documentos de entrada y salida). La finalidad es poner a disposición del MRE una plataforma tecnológica actualizada que permita el uso de un sistema integrado en línea, que incluya la ejecución de mecanismos automáticos de intercambio de información con otras instituciones del Estado y el uso de firma electrónica, entre otros. Una ventaja de concluir dicha migración sería lograr el uso de una sola plataforma de desarrollo de sistemas en el MRE, lo que significaría un ahorro en los costos de licenciamiento y mantenimiento operativo de sistemas de información de hasta un 40 %.

3. CONCLUSIONES

Para el cumplimiento de sus funciones y la ejecución de la política exterior peruana, el Ministerio de Relaciones Exteriores contó, al 1 de enero de 2022, con un Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) de alrededor de S/ 836.2 millones de soles (equivalente a aproximadamente USD 220 millones de dólares); una sede central en Lima; una red de 137 misiones en el exterior (63 embajadas, 69 consulados de carrera y 5 representaciones ante organismos internacionales), 12 oficinas desconcentradas a lo largo del territorio nacional; y un estimado de 2 424 servidores (724 diplomáticos, 209 servidores administrativos del régimen D. L. 276 579 servidores CAS, 856 empleados contratados localmente por las misiones en el exterior y 46 empleados de confianza y personal bajo el régimen FAG y PAC).

La Cancillería debe ir ajustando el alcance y nivel de ambición de su política exterior a los mayores desafíos y oportunidades que va enfrentando el Perú en su proceso de desarrollo, tanto en el escenario interno como internacional. Para optimizar la contribución de la política exterior y de la acción diplomática al desarrollo nacional, la Cancillería tiene que procurar

un alineamiento entre la ruta estratégica a seguir, la estructura organizacional más adecuada, el nivel de posicionamiento organizacional tanto en el Perú como en el exterior, así como los medios humanos, financieros y tecnológicos necesarios.

A manera de conclusiones, se ha elaborado la siguiente tabla que lista los avances, logros, desafíos y recomendaciones respecto de cada uno de los cinco pilares de la política nacional de modernización de la gestión pública y su implementación en el Ministerio de Relaciones Exteriores.

1° PILAR DE LA PNMGP: Políticas públicas, planes estratégicos y operativos				
AVANCES/LOGROS	1.1.MRE fue la primera institución del Poder Ejecutivo en aprobar el inventario de sus políticas en el año 2019: migraciones, Antártida, desarrollo e integración fronteriza, cooperación internacional.	1.1.a. Inclusión, en el 2021, de un lineamiento transversal relativo a la política exterior, así como objetivos y acciones estratégicas: “Establecer una acción articulada y coherente de la política exterior del país”, dentro del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.		
	1.2. Hasta la fecha ninguna de esas políticas ha sido desarrollada siguiendo la metodología del CEPLAN y por tanto no han sido aprobadas por esta entidad.	1.2.a. El inventario de políticas de Cancillería no refleja necesariamente el core business de lo que efectivamente hace nuestra institución (por ejemplo, las funciones bilateral, multilateral y consular entre otras).	1.2.b. Mejorar la calidad y oportunidad de la programación dentro de todo el MRE. Una mala planificación y la ausencia de indicadores correctos para el seguimiento afectan no solo las aspiraciones de obtener mayores recursos para la política exterior, sino que complican su administración, obteniendo los mismos de manera inercial, basados en presupuestos históricos, sin perspectiva de crecimiento.	
DESAFÍOS	1.3. Identificar y visibilizar la participación y contribución del MRE al cumplimiento de los objetivos de políticas a cargo de otros sectores para que la Cancillería esté en mejores condiciones de obtener mayores recursos presupuestales.	1.3.a. El Catálogo de Servicios del MRE debe mantenerse actualizado. Suprómica versión debería incluir servicios de embajadas, consulados y representaciones permanentes, enfatizando los servicios al usuario final.	1.3.b. La metodología actual se centra en formular políticas para problemas públicos. Desde la Cancillería se podría explorar la posibilidad de formular políticas para el aprovechamiento de oportunidades.	1.3.c. Se requiere una muy estrecha coordinación entre OPP y DEE; y debería evaluarse la fusión de estas dependencias en el futuro, o mantener OPP como la oficina responsable del Sistema Administrativo de Planeamiento como lo señala la Ley de Organización y Funciones del MRE (Ley No. 29357) y crear un área de estrategia como órgano de asesoramiento en materia de política exterior dependiente directamente del Ministro.
				1.3.d. Los planes estratégicos y operativos deberían estar íntimamente vinculados a los Pliegos de Instrucciones que reciben los Jefes de Misión en el Exterior, así como a los objetivos sectoriales de otros ministerios a Cancillería podría contribuir. Los Informes Anuales de las Misiones deberían incluir una rendición de cuenta de los avances de su respectivo Pliego de Instrucciones.
RECOMENDACIONES				

2º PILAR DE LA PNMGP: Presupuesto para resultados		
AVANCES/LOGROS	2.1. La Cancillería cuenta actualmente con dos programas presupuestales: El PP N° 0062 "Optimización de la política de protección y atención de las comunidades peruanas en el exterior", y el PP N° 0133 "Fortalecimiento de la política exterior y de la acción diplomática".	2.1.a.El 74,44% del presupuesto del MRE en el 2022 está destinado a financiar dos programas presupuestales.
DESAFÍOS	2.2. Mejorar la cuantificación y elaboración de indicadores para la medición del desempeño. Adicionalmente, en el MRE hay un amplio espacio para desarrollar y mejorar la cultura de la programación presupuestal.	2.2.a. La singularidad de la política exterior radica en que buena parte del trabajo diplomático y de los resultados de política exterior son intangibles, constituyen bienes intermedios en la cadena de valor público o no pueden adaptarse fácilmente a la metodología empleada para medir el desempeño de las entidades públicas. No por esta particularidad, se debe perder de vista la enorme contribución de la Cancillería a avanzar los objetivos nacionales, en el incierto y competitivo escenario internacional. 2.2.b.En el caso de la Cancillería la relación entre el incremento en el presupuesto y el incremento de la producción de indicadores y metas de los programas presupuestales no es siempre directa, lineal ni automática.
RECOMENDACIONES	2.3.En el proceso de la programación y sustentación de los requerimientos presupuestales, se debe remarcar la singularidad del sector Relaciones Exteriores.	2.3.a. La Cancillería debe evaluar la posibilidad de optar por operaciones de endeudamiento interno o externo para acceder a la compra de locales, a fin de capitalizar a la institución y desarrollar una verdadera política de puesta en valor del patrimonio institucional. 2.3.b. El MRE debe elaborar también proyectos de inversión de optimización, ampliación, reposición y rehabilitación (IOARRs) que permitan modernizar el equipamiento informático, el mobiliario o bienes de capital en general y buscar la obtención de recursos para su implementación.

3º PILAR DE LA PNMGP: Gestión por procesos, simplificación administrativa organización institucional								
AVANCES/LOGROS		3.1. La Cancillería ha aprobado el mapa de procesos (2022), y veintidós manuales de procedimientos (MAPRO) respecto de cada una de las principales dependencias.						
DESAFÍOS		3.2. Actualizar el organigrama y el reglamento de organización y funciones (ROF)						
RECOMENDACIONES	3.3. Perú tiene un PBI equivalente a USD 245 mil millones. Los países cuyo PBI está en el rango de USD 230 mil millones y USD 290 mil millones, tienen una media de 79 embajadas. Perú tiene 63 embajadas.	3.3.a. Perú debería incrementar el número de embajadas y consulados para tratar de ser coherente con el mayor número de peruanos residentes en el exterior (alrededor de 3.5 millones), el mayor número de empresas que participan en el comercio internacional, la mayor internacionalización de la economía peruana, y la mayor estatura internacional del Perú en los últimos años.	3.3.b. Evaluar la apertura de embajadas en Filipinas, Emiratos Árabes Unidos, Kenia, Etiopía, Irán, Dinamarca, así como consulados en Seattle y Salt Lake City.	3.3.c. El MRE no debe considerar un único modelo de presencia en el exterior, sino misiones de gobernetría variable, especialmente en aquellos países en los que se está iniciando una representación.	3.3.d. El MRE debe garantizar la coherencia de la gestión externa del Estado y efectuar la síntesis de la labor efectuada por una pluralidad de actores. Al interior del Gabinete del Viceministro se podría crear una unidad de coordinación interministerial que, respetando las competencias técnicas de otros sectores, favorezca la necesaria mayor coherencia en la acción externa del Estado.	3.3.e. Para el mejor relacionamiento con sus pares en el extranjero, podría evaluarse la denominación de Subsecretarios a los actuales Directores Generales.	3.3.f. Evaluar la creación de una Dirección de Relaciones Institucionales, Dirección General de Integración y Desarrollo Fronterizo, Dirección de Asuntos Amazónicos, Grupos de Trabajo ad hoc virtuales que desarrollen temas concretos y prioritarios de política exterior, así como ampliar el número de ODEs.	

4° PILAR DE LA PNMGP: Servicio civil meritocrático				
AVANCES/ LOGROS	4.1. De las 4 etapas que comprende el proceso de tránsito a SERVIR, el MRE se encuentra en la fase 2 y ha cumplido con elaborar el mapeo de puestos (2015), el mapeo de procesos y un plan de mejoras (2018). Sin embargo, estos dos últimos documentos no han sido enviados formalmente a SERVIR.			
DESAFÍOS	4.2. Dentro del MRE coexisten tres regímenes laborales. Solo dos de ellos (servidores administrativos del régimen establecido por el Decreto Legislativo N°. 276 y los servidores CAS según el régimen previsto en el Decreto Legislativo N°. 1057) transitarán al régimen de SERVIR.	4.2.a.El Servicio Diplomático de la República (SDR) es una carrera especial, explícitamente exceptuada del régimen de SERVIR en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del Servicio Civil, y como tal, sus integrantes no requieren pasar al régimenSERVIR.	4.2.b. Existen algunas distorsiones que requieren ser corregidas como el número de asesores principales y especializados, así como funcionarios de la categoría deembajadoresy ministros que se encuentran ocupando cargos de menor responsabilidad.	4.2.c. A medida que los funcionarios van ascendiendo a las categorías superiores, el porcentaje de los funcionarios que es promovido es cada vez menor. Esta situación no necesariamente debe ser enfrentada con un mayor número de vacantes en la medida que éstas deben estar asociadas a las necesidades del servicio (cargos y puestos), y más bien mediante otros incentivos laborales.
	4.3. Antes de iniciar con la tercera etapa, es recomendable tener actualizados los documentos de gestión tales como el Reglamento de Organización y Funciones (ROF).	4.3.a. Se debe actualizar el Manual de Clasificador de Cargos del MRE, el Cuadro para Asignación de Personal Provisional - CAP Provisional del MRE, el Presupuesto Analítico de Personal (PAP). Ello es importante, dado que la aprobación del CAP y el PAP constituye el requisito para actualizar la información en el Aplicativo Informativo de Recursos Humanos en el Sector Público (AIRHSP), que tiene un impacto en la gestión fiscal de los recursos humanos, y el presupuesto para las remuneraciones.		4.3.b. El MRE debe contar con un modelo de gestión de los recursos humanos de la organización que integre el conjunto de procesos. La tasa de reclutamiento debe estar ligada a la tasa de expansión de la estructura organizacional, al crecimiento del número de misiones, a las tasas de promociones y de retiro, así como a la disponibilidad presupuestal.
RECOMENDACIONES				

5° PILAR DE LA PNMGP: Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento			
AVANCES/LOGROS	5.1. La Cancillería ha implementado ciertas mejoras en el portal institucional, intranet y el sistema documental integrado.	5.1.a. En el marco de la pandemia, ha habido avances en la transformación digital de la infraestructura informática del MRE en un contexto de creciente teletrabajo, graficado en la nueva plataforma colaborativa y nuevo sistema de mensajería electrónica institucional.	5.1.b. Se ha integrado el sistema de gestión de las comunicaciones, que incluye tanto a las dependencias del MRE en el país, como a sus 137 misiones en el exterior. Actualmente todas las dependencias y misiones se comunican a través del memorándum en un único sistema de trámite documentario (STD).
	5.2. La Cancillería produce diariamente bastante información en sus 137 misiones en el exterior, 12 Oficinas Desconcentradas en el interior del país y en las diversas dependencias de su sede central en Lima. Pero dicha información no está ordenada, sistematizada ni se encuentra fácilmente disponible para potenciar el trabajo y gestión diaria de los funcionarios desplegados alrededor del mundo.	5.3.a. Completar la Matriz de Estadísticas del MRE, en Power Bi, la cual permite comparar datos estadísticos entre dos o más países, pudiendo ser un instrumento objetivo para toma de decisiones por parte de la Alta Dirección.	5.3.b. Como parte de la gestión del conocimiento, se debe apuntar a desarrollar una suerte de "Google de Torre Tagle", así como una Wikipedia institucional en línea, en base a los aportes que pueden subir los funcionarios. Esta información procesada sería de gran utilidad para el mejor desempeño de las funciones tradicionales, incluyendo la negociación, información, asistencia consular, promoción económica y cultural.
RECOMENDACIONES	5.3. Ampliar el Sistema de Gestión del Servicio Exterior (SGSE) para que se incluya módulos que coadyuven a una moderna gestión de los recursos humanos y financieros de los Órganos de Servicio Exterior, a fin de obtener reportes gerenciales que apoyen la decisión de la Secretaría General	5.3.c. Tener presente que la estandarización de los procesos y la recolección de datos no son un fin en sí mismos. Ellos permitirían al MRE poder usar inteligencia artificial y aprendizaje automático (<i>machine learning</i>), a fin de disminuir errores, aumentar la productividad, potenciar la capacidad de pronóstico, mejorar el catálogo de servicios del MRE, y articular mejor los procesos de planeamiento y presupuesto. Esta tecnología puede potenciar la gestión de una política exterior efectiva, clara y flexible, al servicio de los intereses nacionales.	

BIBLIOGRAFÍA

- Cayo Córdova, Percy (2003). Antología de Jorge Basadre. Lima, Fundación M.J. Bustamante de la Puente.
- Foreign and Commonwealth Office (FCO). The Role of the FCO in UK Government, disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmfaaff/665/665.pdf>
- OCDE (2016). Reforma de la gobernanza pública. Perú Aspectos clave. 28 páginas. Disponible en: <https://www.oecd.org/gov/public-governance-review-peru-highlights-es.pdf>
- OEA y PNUD (2010). Segundo Informe sobre la Democracia en América Latina. Nuestra democracia. Comunicado de prensa de la Organización de Estados Americanos (OEA), disponible en: https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-376/10
- Olubukola Adesina (2017). *Foreign Policy in an era of digital diplomacy*. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23311886.2017.1297175>
- Presidencia del Consejo de Ministros (2012). Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021. 35 páginas. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/\\$FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZCIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/2B58575817FAAC8705257B6E00749ED8/$FILE/POLITICANACIONALDEMODERNIZCIONDELAGESTIONPUBLICAAL2021.pdf)
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Simplificación administrativa en el Perú. Avances y agenda futura. Lima, junio de 2021. 21 páginas. Disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1979797/Simplificacion%20Administrativa.pdf.pdf>
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.

Berna y Lima, junio de 2022