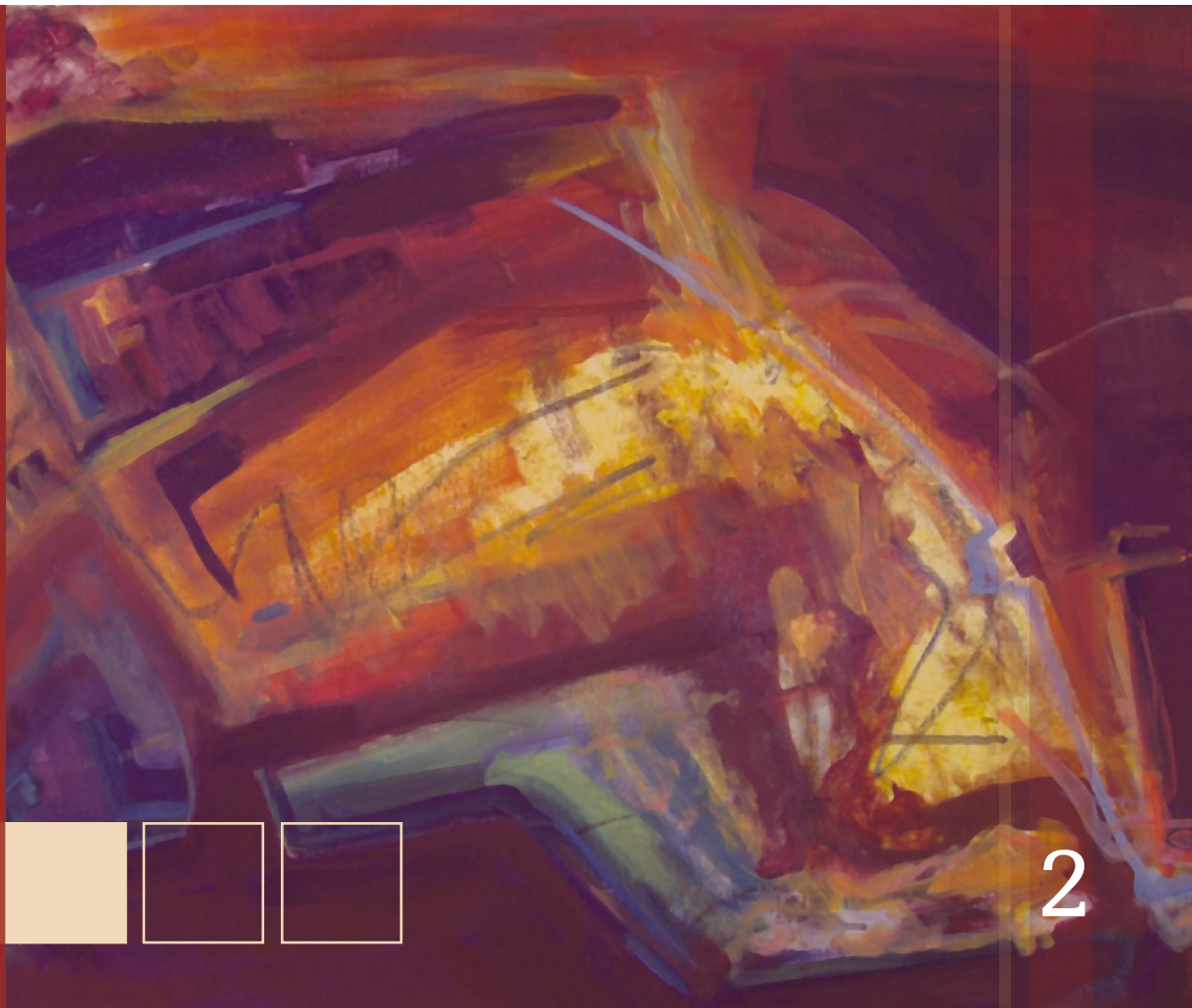


# Reforma y Modernización del Estado

Módulo Avanzado de Formación Política



# Reforma y Modernización del Estado

Módulo Avanzado de Formación Política



© International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005  
© Asociación Civil Transparencia

Las publicaciones de International IDEA no son reflejo de un interés específico nacional o político. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de International IDEA, de su Junta o de los Miembros del Consejo.

Solicitud de permisos para reproducir o traducir toda o alguna parte de esta publicación se deben hacer a:

Information Unit  
International IDEA  
SE 103 34 Stockholm  
Sweden

International IDEA favorece la divulgación de sus trabajos, y responderá a la mayor brevedad a las solicitudes de traducción o reproducción de sus publicaciones.

La presente obra representa la opinión del autor, no necesariamente la opinión de los editores.

Coordinación general: Beatriz Llanos Cabanillas  
Elaboración de contenidos: Mercedes Aráoz  
Edición de contenidos: Pilar Biggio Pastor  
Diseño Gráfico: Ruperto Pérez-Albela Stuart  
Ilustración de la carátula: Lia Villacorta Bravo  
Impresión: Imprenta Miraflores E.I.R.L.  
Tiraje: 500 ejemplares

Depósito Legal: 2006-1082  
ISBN: 91-85391-71-9

# ÍNDICE

Presentación	5
Objetivo del Módulo	5
<b>I.- CONCEPTOS BÁSICOS</b>	<b>7</b>
1.1 Bien público y bien privado.	8
1.2 Reforma y modernización.	10
1.3 Política pública y gestión pública.	12
1.4 Organizaciones públicas y organizaciones privadas.	13
<b>II.- TEORÍAS QUE EXPLICAN LA APROBACIÓN DE REFORMAS</b>	<b>17</b>
2.1 La “ventana de oportunidad”.	18
2.2 La teoría de la elección pública.	18
<b>III.- CORRIENTES DE CAMBIO EN LA REFORMA DEL ESTADO</b>	<b>19</b>
3.1 La nueva gestión pública.	20
3.2 Los convenios por resultados.	22
3.3 Los sistemas administrativos.	27
3.4 La publicitación y el empleo público.	30
Anexo: Caso práctico	37
Bibliografía	42

## **Presentación**

Reconocer lo que el Estado debe o no hacer es esencialmente una discusión de tipo político, pero de interés y responsabilidad de la ciudadanía en su conjunto. Opinar y proponer al respecto de los límites de la actividad pública y el tamaño del aparato estatal, implica identificar los principales conceptos, teorías y corrientes de cambio que existen.

Para el éxito en la implementación de reformas deben tomarse en cuenta la relación de interdependencia entre lo político y lo técnico, así debe optarse por aquellas propuestas técnicamente correctas y políticamente viables. Lo óptimo para tomar esta decisión es saber con qué recursos se cuenta (económicos para mantenerlo, humanos para organizarlo, políticos para sostenerlo) y a partir de éstos decidir qué se está en capacidad de hacer.

Para ayudarle a comprender estos temas le presentamos el siguiente módulo, el mismo que, esta organizado en 3 capítulos: el primero esclarece conceptos básicos para comprender la participación del Estado, en el segundo capítulo conocerá dos de las principales teorías que existen para explicar la aprobación de reformas, y en el tercer capítulo se desarrollan las corrientes de cambio que han orientado la implementación de reformas.

Le invitamos a realizar una lectura reflexiva, que estamos seguros contribuirá a mejorar su intervención en los ámbitos donde desarrolla su participación política.

## **Objetivo del módulo**

El presente módulo tiene como objetivo brindar información que permita comprender mejor el rol del Estado y los problemas que enfrenta para la implementación de reformas a partir de la identificación de los principales conceptos, teorías y corrientes de cambio que definen su participación.

# I. CONCEPTOS BÁSICOS

## ¿Cómo se define la intervención del Estado?

El Estado cumple varios tipos de funciones:

- Asigna recursos
- Redistribuye la riqueza
- Establece las reglas de juego para facilitar la convivencia. (además en lo económico también mantiene la estabilidad de la economía).

Un elemento importante sobre cómo participa el Estado en la economía, está referido a: qué se entiende por redistribución de la riqueza.

Tiempo atrás se entendía que el papel del Estado era poner un límite a la riqueza, distribuyendo todo lo que estuviera por encima de ese límite. Hoy se entiende que la función del Estado es garantizar mínimos que permitan a las personas desarrollar su propia riqueza.

El Estado es un proveedor para algunos de sus ciudadanos y un garante para otros. Así, aunque el Estado es de todos y para todos, no necesariamente provee lo mismo a sus ciudadanos, aunque potencialmente tengamos derecho a lo mismo.

Sin embargo para poder dar respuesta a la pregunta planteada y reconocer la intervención del Estado es necesario aclarar algunos conceptos que son fuente de las principales confusiones que existen para entender su participación en la sociedad. El siguiente capítulo está orientado a aclarar estos conceptos, estableciendo las diferencias que existen entre ellos para luego reconocer la intervención del Estado para cada caso.

## 1.1 Bien público y bien privado.

### o Aclarando conceptos

Hagamos una distinción de estos conceptos a través de las siguientes definiciones:

Bien Público	Bien Privado
<p>Son aquellos bienes de los cuales no es posible excluir a nadie de su uso.</p> <p>Es decir el consumo de un bien público hecho por una persona no impide el consumo de este bien por otras personas. <b>Por ejemplo:</b> la Seguridad Nacional.</p> <p>El Mercado no asignaría de manera correcta estos bienes, porque no puede limitar su consumo solo para aquellos que están dispuestos a pagarlos.</p>	<p>Son aquellos bienes que no siendo públicos, son necesarios y de no estar disponibles para todos producirían consecuencias no deseables para la sociedad.</p> <p>Es decir, son aquellos bienes cuyo acceso para todos es considerado importante por la sociedad, de lo contrario ella en su conjunto se vería perjudicada. <b>Por ejemplo:</b> la educación.</p>

### ¿Cómo participa el Estado?

Respecto de los bienes públicos y privados, lo que hace el Estado puede agruparse de manera general en:

Regulación	Normar, supervisar, garantizar el cumplimiento de las reglas de juego, etc .
Financiación	Costear la producción de bienes y servicios.
Gestión	Ejecutar o producir el bien o servicio. Por ejemplo: servicio de educación, agua potable, carreteras.

Considerando que existe:

- a) Un monto limitado de recursos que obligan a priorizar lo que se puede financiar.
- b) Actividades que sólo el Estado puede y debe realizar, pues representan el ejercicio del poder (ius imperium).
- c) Actividades que pueden ser realizadas tanto por el Estado como el Sector Privado, dependiendo de lo que cada sociedad considere mejor.

Podemos establecer que el Estado, según el tipo de bien: **Público** o **Privado**, puede intervenir de la siguiente manera.

### INTERVENCIÓN DEL ESTADO PARA ASEGURAR LA PRESTACIÓN DE BIENES

Actividades	Bienes Privados	Bienes Públicos
Regulación	<p style="text-align: center;"><b>Estado</b></p> <p>Son funciones exclusivas del Estado, a través de las cuales ejerce poder sobre los ciudadanos, emitiendo reglas de juego y haciéndolas cumplir para que la actividad privada pueda producir bienes privados. Ejemplo: Emisión y control del cumplimiento de regulaciones sanitarias para la producción de alimentos.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Estado</b></p> <p>Son actividades que el Estado realiza en representación de todos, produciendo bienes que el sector privado no podría hacer por si solo. Ejemplo: La seguridad de las fronteras, adopción de estándares para la infraestructura aeroportuaria, carreteras, etc.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Sector Privado</b></p> <p>Son típicamente inversiones privadas, sujetas al mercado. Ejemplo: Inversión en empresa productora de alimentos.</p>	<p style="text-align: center;"><b>Estado (total o parcial)</b></p> <p>Se financian con impuestos; en algunos casos es posible trasladar parte del riesgo de inversión a la actividad privada. Ejemplo: Concesiones, emisión de bonos que son adquiridos por privados.</p>
Financiación		



<b>Gestión</b>	<b>Sector Privado</b>	Son típicamente inversiones privadas, sujetas al mercado. Ejemplo: Dirección y operación de empresa productora de alimentos.
	<b>Sector Privado o Estado</b>	El Estado puede administrarlos directamente o mediante terceros. Ejemplo: Administración directa de escuelas públicas o subsidios a escuelas públicas administradas por organizaciones privadas como Fé y Alegría.

## 1.2 Reforma y modernización.

### o Aclarando conceptos

Las fronteras entre reforma y modernización del Estado, no son ni claras ni su interpretación es unívoca. Podemos establecer una diferencia a partir de los siguientes conceptos:<sup>1</sup>

<b>Reforma</b>	<b>Modernización</b>
<b>Proceso político</b>	<b>Proceso administrativo</b>
<b>Reformar el Estado</b> es redefinir su rol en la vida del ciudadano, por ende se trata de un proceso principalmente político. Por ejemplo: la descentralización o la definición de los ámbitos de actuación del Estado como pasar de una intensa intervención en la actividad económica mediante la actividad empresarial a una intervención subsidiaria.	<b>Modernizar</b> es hacer mejor lo que el Estado hace, por ende es principalmente un proceso de tipo administrativo o de gestión. Por ejemplo: reorganizar la prestación de servicios (directa o indirectamente, con o sin participación privada, etc.), simplificar procedimientos, incrementar capacidad de gestión, etc.

<sup>1</sup> La fuente de esta selección está en el texto de Mario Weissbluth (2002) "La reforma del Estado en América Latina: guía abreviada para exploradores en la jungla" quien, a su vez cita a Rodrigo Egaña (2002) y Koldo Echebarría en "Reforma y Modernización del Estado en Chile: avances y desafíos" y "Reivindicación de la reforma administrativa: significados y modelos conceptuales", respectivamente.

## Clases de reforma:

Dentro de las reformas que el Estado puede implementar tenemos:

**Reforma Sustancial**, Son acciones o decisiones que buscan transformar el contenido de la acción pública alterando fines, objetivos y alcance. Ejemplo: la separación de poderes o la privatización (como definición de actividades en las que el Estado interviene).

**Reforma Institucional**, Son aquellas acciones que afectan el diseño y el funcionamiento de las instituciones. Es decir, *“cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público con el objeto de hacer que funcionen mejor en algún sentido”* (Pollit y Bouckaert, 2000) o como acota Weissbluth para que funcionen con *“eficacia, eficiencia y calidad en términos comparables internacionalmente”*. La reforma institucional puede dividirse en:

**Política**, aludiendo a cambios en la organización del poder (generalmente constitucionales), por ejemplo: la modificación constitucional para la descentralización de la Administración Pública.

**Administrativa**, referidas al conjunto de cambios en las instituciones que diseñan y ejecutan las políticas públicas, por ejemplo: el proceso de simplificación en los servicios de atención al ciudadano.

## 1.3 Política pública y gestión pública.

### o Aclarando conceptos

Prescindiendo de las complejas definiciones teóricas podemos diferenciar estos conceptos respondiendo una sencilla pregunta:

#### Política Pública

##### ¿Qué hacer?

##### Ejemplo:

*Modificar el sistema de prestación de servicios educativos transfiriendo la responsabilidad de gestionar las escuelas a asociaciones de padres, bajo la concepción que de ésta forma existirá un mejor control de los resultados del centro educativo, será una decisión de política pública.*

#### Gestión Pública

##### ¿Cómo hacer?

##### Ejemplo:

*Implementar herramientas que ayuden a llevar a cabo la política pública "reforma del sistema educativo", serán decisiones de *gestión pública*. Estas herramientas pueden ser por ejemplo: nuevos marcos de regulación, la organización de sistemas de control de calidad e información como pruebas nacionales de calidad educativa, la flexibilización o descentralización del sistema de selección y contratación de maestros, el diseño e implementación de un sistema de indicadores de monitoreo.*

## 1.4 Organizaciones públicas y organizaciones privadas.

### o Aclarando conceptos

Entender en qué se diferencian las organizaciones públicas de las privadas permite comprender por qué existen regulaciones distintas entre una y otra. Dicho de otro modo, por qué no es posible aplicar ciegamente la lógica privada en las organizaciones públicas. Las principales diferencias entre organizaciones públicas y privadas son:

Aspectos	Organizaciones Privadas	Organizaciones Públicas
<b>Racionalidad y objetivos</b>	Son organizaciones económicas cuya racionalidad está orientada a la maximización de beneficios económicos. Su objetivo es incrementar la utilidad.	Son organizaciones cuya racionalidad depende de los objetivos del Estado. Por ejemplo: la búsqueda de la equidad y el bienestar.
<b>Razón de su creación</b>	Se crean si hay negocio y si no son rentables, se cierran o fusionan.	Se crean por necesidad de atender una política o por razones de orden político. Requieren de una norma para existir y desaparecer. Estar sujetas a elementos políticos hace difícil la decisión de cierre, pues implica despidos.
<b>Misión y metas</b>	Su misión y metas están definidas por sus propios intereses.	Su misión y metas son externas, dadas por normas generales que no se cambian fácilmente para adecuarse al mercado. Generalmente son vagas e inconsistentes.
<b>Clientes</b>	Sus clientes son claramente identificables y la aprobación de éstos define su permanencia en el mercado.	No es fácil identificar al "cliente" puesto que deben, potencialmente, atender a todo ciudadano. Los ciudadanos, además, no pueden decidir no acudir a ellas.

<p><b>Tipo de gerencia</b></p>	<p>La única restricción a sus actos está en las normas (puede hacer todo lo que no esté prohibido). En consecuencia su gerencia es libre, su existencia está basada en la competencia por precio y calidad de servicio y priorizan sus resultados, lo que define sus decisiones de gestión.</p>	<p>Sólo puede hacer lo que está permitido, lo que impone restricciones a la gestión.</p> <p>Típicamente se organizan en una cadena de mando jerárquica y la mayoría son monopolios, puesto que ejecutan las funciones que sólo el Estado puede realizar.</p> <p>Sus sistemas de control son extremadamente estrictos y basados en el cumplimiento de las normas, por lo que se priorizan los reglamentos por encima de los resultados.</p>
<p><b>Obtención de beneficios</b></p>	<p>Los beneficios monetarios son determinados por su desempeño. Si hacen mejor las cosas, tienen más ingresos.</p>	<p>Por lo general no pueden ligar desempeño a beneficios monetarios, pues no actúan en un mercado y es difícil poner precio a lo que producen. Por eso, son financiadas con impuestos.</p>
<p><b>Política de incentivos</b></p>	<p>Actúan en función de incentivos originados en el mercado: premian el resultado y la productividad.</p>	<p>No hay mercado y son como monopolios, así las personas se esfuerzan por un sentido de responsabilidad, buscando estatus por reconocimiento y poder, o beneficios asociados a su permanencia.</p>
<p><b>Presupuesto y acumulación de capital</b></p>	<p>Su presupuesto depende de las ganancias, lo que les permite acumular capital. Si logran producir ahorros por productividad, esto puede revertir beneficios en los miembros de la organización (salarios, bonos).</p>	<p>El presupuesto depende de su acceso al poder. A mejor acceso, mayores posibilidades de tener un buen presupuesto, producto de la negociación. No acumulan capital (lo que no se gasta hasta final de año se devuelve).</p>

<p><b>Presupuesto y acumulación de capital</b></p>		<p>Eso provoca incentivos negativos (perversos) para incrementar el gasto, pues de lo contrario el año siguiente podrían ver reducidos sus ingresos.</p>
<p><b>Política laboral</b></p>	<p>Gozan de movilidad laboral y salarial e intervienen en su personal porque eso se refleja en sus ganancias.</p>	<p>Los sistemas de contratación afectan la movilidad laboral y salarial. Casi no intervienen en personal, por el bajo efecto que significa en el monto del presupuesto al que accederán.</p>
<p><b>Relación con proveedores</b></p>	<p>Contratan y compran con libertad. Establecen procedimientos internos ad-hoc, acordes con sus necesidades y características.</p> <p>Pueden negociar con sus proveedores y cuando les va bien con éstos, pueden establecer relaciones permanentes que generen beneficios de largo plazo, como la reducción en los mecanismos de control de cumplimiento de los contratos, con base en la confianza desarrollada.</p>	<p>Deben realizar licitaciones y concursos para asegurar su imparcialidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. Por eso no pueden negociar con sus proveedores, no pueden regular caso por caso los procedimientos para realizar compras y contratos (son exógenos y generales).</p> <p>No pueden desarrollar relaciones permanentes con sus proveedores, por ende cada nuevo contrato es una nueva experiencia.</p>

Es decir, las organizaciones públicas son diferentes de las privadas porque en ellas:

- El Mercado es sustituido, como asignador de recursos, por el proceso político que debe actuar bajo criterios de redistribución para lograr la equidad.
- No existe un precio que sirva como "informador" de la valoración de las actividades y permita una correspondencia entre financiamiento y resultados.
- El proceso político típicamente plural en las democracias y la organización pública representa una autoridad fragmentada que debe negociar para alcanzar consensos, reconociendo que el disenso y el conflicto son legítimos en la búsqueda de aquellos.

## ¿Cómo participa el Estado?

Las administraciones públicas son PODERES PÚBLICOS, y el Estado es el instrumento para lograr los objetivos de la sociedad. Los objetivos no son de la organización sino que surgen de necesidades públicas definidas por el proceso político.

Los mecanismos de control y la necesidad de la aplicación de la norma hace que las organizaciones públicas prioricen los procedimientos y el cumplimiento de reglamentaciones, más que los resultados.

### Creación del valor

El proceso de creación de valor en la administración pública nace de la percepción social sobre la forma en que el proceso político-administrativo responde a las demandas de los ciudadanos. Esta situación dificulta poder medir el valor creado, haciéndola compleja por:

- La dificultad para identificar un valor único (ausencia de un "precio" que denote la valoración por el bien).
- La Interdependencia de productos y resultados entre varias entidades, dificulta medir el impacto de las actividades de cada una de ellas.
- La relación causal entre productos y resultados/impacto, es poco clara.

Sin embargo los problemas originados por estas características no son insalvables, pues se han ido creando herramientas y mecanismos para tratar de introducir buenas prácticas y motivaciones para mejorar la gestión del personal de la administración pública, realizadas a partir de reconocer las diferencias inherentes a esta actividad.

#### o Recordemos

- Según las definiciones anteriores, de un ejemplo de bien público y bien privado.
- ¿Qué tipo de reforma implementa el Estado cuando busca mejorar la eficiencia para producir un servicio público?
- ¿Qué aspectos diferencian a una organización pública de una privada?
- ¿Cuál es la posición de su organización política respecto de la provisión de bienes por parte del Estado?

## II. TEORÍAS QUE EXPLICAN LA APROBACIÓN DE REFORMAS

Uno de los principales problemas que enfrentan quienes realizan reformas "técnicas", es no reconocer que las reformas son en mayor o menor medida, siempre medidas políticas. Existe entonces una racionalidad técnica y otra política que deben confluir para lograr una reforma. Los problemas entre estos dos ámbitos se presentan generalmente porque:

- Los tiempos políticos y los técnicos rara vez van de la mano.
- La política reacciona ante la opinión pública tratando de mostrar resultados rápidos.
- La tecnocracia requiere tiempo, continuidad y compromiso para poder implementar los cambios (no basta con dar normas para que una situación sea modificada).

Es decir la política y la técnica deben coincidir al momento de aprobar las políticas públicas, pues éstas deben reflejar lo que la sociedad desea. La política debe apoyar la implementación de las políticas públicas. Las reformas importantes tienen costos políticos importantes (siempre hay alguien que pierde y alguien que gana). Los técnicos deben apostar por reformas, que tomen en cuenta el capital político y los recursos técnicos con los que se dispone.

Las propuestas de reforma deben ser "técnicamente correctas (no necesariamente perfectas) y políticamente viables".

Para facilitar la comprensión de la lógica política aplicada a la aprobación de reformas veamos a continuación dos marcos teóricos.

- **La teoría de la ventana de oportunidad**, que pone en evidencia los factores que confluyen en un momento dado y que permiten la aprobación de una reforma, aún cuando ésta pudiera tener costos políticos.
- **La teoría de la elección pública**, que muestra los elementos que determinarían el apoyo político a una reforma, vistos desde la racionalidad de quienes participan en política.

Tanto los reformadores técnicos como los políticos requieren tener en cuenta ambas teorías para desarrollar estrategias que permitan aprobar e implementar políticas públicas.



## 2.1 La “ventana de oportunidad”.

El concepto de “ventana de oportunidad” se desarrolla preguntando ¿Qué coloca una reforma en la agenda política?. Para ello deben confluír tres factores:

- **Problema:** Se produce cuando la ciudadanía en general es conciente de la existencia del problema y quiere que éste se resuelva.
- **Política:** Se produce con el alineamiento de fuerzas políticas para abordar el problema.
- **Política pública:** Existe una solución técnica adecuada y disponible para mejorar la gestión pública (o resolver el problema).

Si falta alguno de estos factores la ventana de oportunidad se cierra o se aprueba una política pública inadecuada, ya que la racionalidad política buscará mostrar resultados en el corto plazo.

## 2.2 La teoría de la elección pública.

Para el desarrollo de esta teoría se aplica la siguiente pregunta ¿cuál es la “racionalidad política” que explica la aprobación de una reforma?. James M. Buchanan Jr., ganó un premio Nóbel en 1986 por explicarla de la siguiente manera:

- Los políticos maximizan futuros votos (no es lo mismo que maximización costo-beneficio en términos económicos).
- Sus decisiones se ven afectadas por el horizonte electoral. Es decir priorizan lo que tiene claros beneficios y costos difíciles de conocer, así como lo que tiene beneficios inmediatos y costos diferidos.
- Pueden priorizar lo que "la mayoría quiere", aún cuando eso perjudique a una minoría más de lo razonable (e incluso más que el total beneficio que obtiene la mayoría). Es decir, no miden la intensidad de las preferencias.

### o Recordemos

- ¿Qué ocurre cuando una propuesta de reforma toma en cuenta sólo uno de los ámbitos para su formulación?: Lo político o lo técnico. Dé un ejemplo para cada caso.
- ¿Qué pregunta se plantea la teoría de la ventana de la oportunidad?
- ¿Qué pregunta se plantea la teoría de la elección pública?

### III. LAS CORRIENTES DE CAMBIO EN LA REFORMA DEL ESTADO

Resulta difícil separar los procesos de reforma administrativa del Estado de los períodos de gobierno y de las corrientes internacionales. Aunque todos los gobiernos promovieron algún tipo de reforma, probablemente las corrientes que más marcaron al sector público se dieron en los siguientes períodos de gobierno:

Gobierno	Reformas
<b>General Juan Velasco Alvarado</b>	Incremento de las estructuras administrativas bajo la visión de un estado proveedor de servicios de todo tipo. Corrientes surgidas desde la CEPAL <sup>2</sup> influyeron en la creación de sistemas administrativos hasta hoy vigentes.
<b>Arquitecto Fernando Belaúnde Terry</b>	Convocatoria a elecciones municipales marcando el primer nivel de descentralización de los servicios públicos.
<b>Dr. Alan García Pérez</b>	Intento de descentralizar la administración pública con la creación de los Gobiernos Regionales.
<b>Ingeniero Alberto Fujimori Fujimori</b>	Se dió inicio a la privatización de servicios públicos, se recentralizaron los Gobiernos Regionales y se desconcentraron los servicios de los ministerios en organismos públicos especializados, entre los cuales están los reguladores de servicios públicos como contraparte a la privatización.

En las últimas décadas, dos de las corrientes de mayor influencia, fueron la Nueva Gestión Pública, y más recientemente la “publicitación” de la administración pública. Por otro lado, también influyen los casos de gobiernos que tuvieron éxito en mejorar la calidad de sus administraciones, creando o mejorando los instrumentos de gestión, por ejemplo: los convenios por resultados utilizados en nueva Zelanda, o las reformas de sistemas administrativos promovidas por los organismos de cooperación internacional como el sistema de presupuesto público.

### **3.1 La nueva gestión pública.**

Desde la década de 1970, ante las crisis fiscales, se dieron varias iniciativas orientadas a lograr un sector público que, “trabaje mejor y cueste menos”. Estas iniciativas fueron diversas, desde la adopción de medidas de austeridad fiscal, hasta mecanismos alternativos de prestación de servicios como las privatizaciones.

Para incrementar la productividad del sector público se proponía:

- Mejorar la rendición de cuentas
- Reestructurar la burocracia
- Simplificar procesos administrativos
- Descentralizar el Estado acercando al ciudadano a la toma de decisiones (en algunos países).

Estos enfoques estaban principalmente basados en la aplicación de criterios económicos a los problemas públicos, a esta corriente se le denominó la "nueva gerencia pública".<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Nueva Zelanda es considerado el caso más profundo de aplicación de esta corriente, seguido por otros países como Canadá, Gran Bretaña, Australia y los Estados Unidos, países anglosajones que de por sí revelan que existe un fuerte componente ideológico y de concepción del Estado en la adopción de estas nuevas técnicas y metodologías. En términos generales, los países anglosajones consideran la separación entre el Estado y la sociedad civil, con primacía de esta última, mientras que la tradición de Europa continental atribuye al Estado el papel de administrador de la sociedad. Olsen, J. y Peters, B. (1996), en *Lessons from experience: experiential learning in administrative reform in eight democracies*, Reading Mass: Adison Wesley.

Esta corriente ha impulsado el uso de herramientas de la Gestión Privada en la administración pública, basada en los siguientes principios:

- **Gestión por objetivos:** Supone que es posible aislar actividades concretas de la administración pública, tanto unas de otras como de la autoridad directa.
- **Evaluación del rendimiento:** El rendimiento puede evaluarse en forma completa y adecuada mediante medidas objetivas.
- **Tecnocracia y autonomía gerencial:** Las actividades pueden confiarse a directivos profesionales autónomos responsables del rendimiento.

**Problemas para la implementación de la estrategia de la Nueva Gestión:** El principal de ellos es desconocer el papel que juega la política tanto en la formación, como en la implementación de las políticas públicas. Para poder medir a cabalidad la acción pública sería necesario que las políticas públicas que se pretende implementar fueran absolutamente claras, no tuvieran ambigüedades y que una vez aprobadas en la esfera política, sean ejecutadas sin interferencias en la esfera administrativa. Esto supone que las políticas públicas y las razones que las motivan son estables en el tiempo, que los políticos se mantendrán al margen de su ejecución y que las entidades que conforman la administración pública son agentes aislados, como las empresas (Echebarría y Mendoza, 1999).

### **La Nueva Gestión Pública**

“En la práctica, esta estrategia se tradujo en la adaptación de una serie de mecanismos y herramientas que venía utilizando el sector privado para incrementar la eficiencia, tales como la gerencia por objetivos (management by objectives), y más adelante, la gerencia científica (scientific management) o la gerencia de la calidad total (total quality management). No obstante, la nueva gerencia pública va más allá y propone no sólo adaptar apropiadamente estas técnicas del sector privado, sino además compartir y adaptar ciertos valores del mundo empresarial como lo son la preferencia por mecanismos de mercado para temas de elección social, el respeto por el espíritu empresarial y el valor de la competencia. De este modo, la teoría de la nueva gerencia pública descansa marcadamente en teorías conocidas como la de elección pública (public choice), la teoría del agente-principal y el análisis de los costos transaccionales.<sup>4</sup> *Oliva (2005)*<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Se denomina costos de transacción a “Los costes de transacción son los derivados de la suscripción ex ante de un contrato, de su control y cumplimiento ex-post”. (<http://www.eumed.net/libros/2005/mndz/21.htm>)

<sup>5</sup> Denhardt, R. (2004), Theories of Public Organization.

Aportes de la Nueva Gestión Pública a la modernización del Estado: La Nueva Gestión Pública contribuyo con algunas reglas básicas<sup>6</sup> para mejorar el desempeño de las organizaciones en favor de los ciudadanos:

- No mezclar las decisiones políticas con las de gestión.
- Preferir las decisiones de gestión de los ciudadanos sobre las de la burocracia.
- Introducir la competencia entre los diversos servicios públicos para promover competitividad e innovación.
- Priorizar los resultados por encima de las reglas.
- Financiar los productos y no los procesos de producción.
- Introducir la "ganancia" como sustituto del gasto en las organizaciones públicas.
- Preferir al usuario/beneficiario/cliente, por encima de la institución.
- Priorizar la prevención sobre la curación.
- Descentralizar la decisión lo más cerca posible al usuario/beneficiario/cliente.
- Trasladar al mercado o simularlo cada vez que se pueda.

### 3.2 Los convenios por resultados.

Presentamos la siguiente lectura para comprender el significado de la estrategia de Convenios por resultados:

#### ***Marco teórico para entender los Convenios por Resultados***<sup>7</sup>

*El problema del monitoreo no es propio de las agencias publicas. De hecho, una creciente literatura de "agente-principal" intenta explicar por qué los principales (como por ejemplo los accionistas de una empresa) emplean agentes (como son los administradores) a quienes delegan responsabilidades. En otras palabras, ¿Por qué tenemos empresas que tienen relaciones jerárquicas entre los principales y los agentes en lugar de tener contratos que especifiquen exactamente los servicios que se van a proveer y los pagos que se van a realizar a cada participante en el proceso productivo? La respuesta se encuentra en el hecho que contratar involucra costos de transacción. En lugar de un continuo re-contrato, tal vez sea menos costoso en términos de negociación y monitoreo de desempeño de actividades, el asegurar los servicios bajo contratos de trabajo generales [como en la carrera pública].*

<sup>6</sup> Osborne y Gaebler. Reinventing Government.

<sup>7</sup> Tomado y traducido de David L. Weimer and Aidan R. Vining. "Policy Analysis. Concepts and Practice" (Págs. 159-195).

*Cuando se da el caso, esperamos observar la producción organizada por empresas jerárquicas en lugar de encontrar colecciones de empresarios independientes. [Esta es la forma típica de organización del Estado: Presidente-Consejo de Ministros-Ministerios-organismos públicos descentralizados dependientes de éstos, etc.]*

*El problema del "agente y el principal" surge debido a que los empleados y empleadores no tienen exactamente los mismos intereses, y porque es costoso para los empleadores monitorear el comportamiento de sus empleados. Por ejemplo, aunque los empleados generalmente quieren que le vaya bien a sus empresas, también disfrutan haciendo cosas tales como leer el periódico en el trabajo. Los gerentes deben gastar tiempo, esfuerzo y buena voluntad para mantener esta evasión del trabajo bajo control. De manera más general, debido a que los agentes (empleado) tienen mayor información acerca de sus propias actividades que sus principales (empleador), los agentes hasta cierto punto pueden perseguir sus propios intereses. El principal enfrenta la tarea de crear arreglos organizacionales que minimicen la suma de los costos del comportamiento indeseable de los agentes y de sus actividades para controlarlos. Estos costos, que son medidos en relación a un mundo con información perfecta, se llaman pérdidas de agencia.*

Problemas para la identificación de los convenios por resultados: Como hemos podido notar en la lectura anterior existen problemas entre "agente y principal", estos problemas son más notorios en las organizaciones públicas debido a que:

Existen grandes asimetrías de información producidas por:

- Alta rotación de "principales" (ministros, alcaldes, etc.)
- Poca especialización en las tareas (rara vez un alcalde o ministro ha sido antes un empleado público responsable de las tareas que ahora tendrá que supervisar)
- Los ciudadanos (los "principales" por excelencia) y sus representantes conocen poco de cómo se realiza la actividad de las entidades públicas, y por ende es más difícil que ejerzan control sobre ellas.

El agente (cualquier entidad pública) está en mejor posición que el principal (sea el ciudadano o sus representantes) para saber el costo mínimo de producir cualquier nivel de producción. Incluso, tiene ventajas sobre los principales que determinan el presupuesto de la entidad (Ministerio de Economía primero y finalmente el Congreso o los Concejos en la etapa política).

Es difícil separar las actividades y responsabilidades entre agentes. Eso provoca que se diluya la responsabilidad (por ejemplo, si no se cumplen las metas: ¿es por falta de presupuesto?, ¿porqué no se dieron las normas? o ¿por incapacidad de la agencia?).

**La supervisión y control:** Para controlar los efectos del problema de agencia se aplican por lo general esquemas de supervisión y control, los que imponen costos y restricciones a la acción pública que pueden impedirle alcanzar los resultados para los que fue creada. Típicamente se crean en el sector público mecanismos de control "preventivo" o ex-ante, por ejemplo: el sistema de contratación pública, las normas de empleo público, y el sistema de inversión pública. Estos controles diseñados en principio para limitar los problemas originados por la falta de competencia, también imponen ineficiencias en las organizaciones como: demora en la ejecución de las decisiones (i.e. múltiples aprobaciones), requerimiento de recursos adicionales para cumplir con lo que demanda el sistema de control (i.e. tiempo dedicado a verificación y aprobación en cada control), etc.

Frente a los problemas derivados de la aplicación de sistemas de control y supervisión, se han ensayado en las últimas décadas los genéricamente llamados **contratos relacionales**, también denominados Contratos, Acuerdos o Convenios de Gestión o de Resultados.

Se trata de un contrato entre la entidad que actúa como Principal y la entidad que está en posición de Agente, en el cual se fijan objetivos específicos para ser cumplidos en un determinado período, metas que deben alcanzarse y presupuesto para lograrlos. Los contratos también contienen incentivos y castigos para la entidad, que se pueden traducir en beneficios para las personas que trabajan en ésta.

## ¿Cómo funcionan los Convenios por resultados?

La experiencia de FONAFE:

*Por ejemplo, el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE), dueño de las acciones de las empresas públicas nacionales, intentaba que éstas redujeran sus gastos corrientes.*

*El Estado ya había intentado más de una vez esto, sea emitiendo normas restrictivas que luego no tenía cómo hacer cumplir o que al ser generales no eran aplicables a todas las empresas por igual, o bien mediante decisiones de "microgerencia" por las cuales se intentaba sustituir la capacidad de decisión de la empresa, ordenándole recortar determinados gastos que a criterio del principal eran excesivos o innecesarios. El problema con ésta última opción era que como el principal (FONAFE) conocía menos del negocio de la empresa (Agente) podía tomar decisiones que terminaran perjudicando su posibilidad de producir resultados.*

*Frente a esto, el FONAFE tomó la decisión de intentar una forma diferente de lograr sus objetivos: decidió que en lugar de usar "garrotes" usaría "zanahorias". Así acordó con las empresas públicas que, si recortaban su gasto administrativo total, manteniendo y de ser posible, superando sus niveles de producción, podrían repartir entre el personal de las empresas parte de los ahorros logrados.*

*De esta forma las personas alineaban sus intereses a los del Estado y en la medida en que todos los participantes de la relación ganaban (el Estado al lograr sus objetivos de forma más eficiente y las personas de las empresas -los agentes- al ver reflejado su esfuerzo en una mejora en su situación personal) se incrementaban las posibilidades de alcanzar el objetivo y se reducía la necesidad de usar recursos en controles de las actividades del día a día. El resultado de este primer intento fue satisfactorio. Por ejemplo, en unas empresas se redujeron gastos en contratos seguridad, que habían sido necesarios en la época en que había terrorismo y que ya no eran necesarios en la misma magnitud, pero como nadie ganaba con estos cambios, nadie se había preocupado de modificarlos. En otras se contrataron servicios de centrales telefónicas con acceso a mayor número de líneas, en lugar de contratar muchas líneas individuales para cada oficina que resultaban más caros. Cada empresa aplicó medidas adecuadas a su situación que no hubieran podido definir a priori los principales para introducirlas en normas aplicables a todos por igual.*



## Condiciones básicas para implementar convenios por resultados (contratos relacionales)

La aplicación de convenios por resultados requiere:

- Un marco normativo y regulatorio claro que permita a los responsables (agentes) tomar e implementar las decisiones de gestión para que puedan cumplir con el contrato (i.e. Respetar el presupuesto, flexibilizar la contratación y despido de personal, simplificar la contratación pública).
- Un ciudadano que acepta que es adecuado premiar el esfuerzo de quienes obtienen buenos resultados.
- Una línea de base sobre la cual comparar los resultados y saber que se están logrando mejoras.
- Contar con sistemas de información bien diseñados destinados a verificar que la información es verdadera, evitando distorsiones por la asimetría de información entre el principal y el agente, y por lo tanto comportamientos indeseados como la fijación de metas que no representen un real esfuerzo para el agente.
- Contar con indicadores adecuados: pocos indicadores buenos es mejor que muchos malos, que no miden los temas relevantes.<sup>8</sup>
- Una sociedad civil informada que participe a través de la vigilancia ciudadana para garantizar que el objetivo principal siempre sea mejorar los servicios para los ciudadanos.
- Un sistema de incentivos que sea sostenible en el tiempo (viabilidad política).
- Un cambio en la cultura del control, pues los contratos no son un instrumento de control sino de gestión.
- Reconocer que los contratos no reemplazan a las políticas públicas, son sólo poderosos mecanismos de priorización.

<sup>8</sup> Por ejemplo, si se le pide a un hospital que reduzca su gasto corriente, y no se le pide que mejore la calidad de su servicio, éste podría simplemente dejar de comprar medicamentos para generar ahorros que después repartiría entre el personal, pero que finalmente perjudicaría al paciente.

### 3.3 Los sistemas administrativos.

Los sistemas administrativos o macroprocesos del Estado, son las reglas de juego que en conjunto y por interacción forman el sistema de incentivos en el cual actúan las organizaciones públicas. Cada uno de estos sistemas está a cargo de una entidad del Gobierno Nacional y tiene un referente en cada organización pública, incluso en los organismos constitucionalmente autónomos y los poderes públicos como el Congreso de la República y el Poder Judicial. Los responsables son denominados coloquialmente "cabezas de sistema" y son los responsables de su administración y regulación, en el marco de las normas que los rigen.

La diversidad y complejidad del Estado requiere de mecanismos y herramientas para dirigir sus actividades. Sin ellas el ciudadano y administrador público no podría controlar el desempeño de quienes lo conforman.

#### Principales sistemas administrativos:

- Gestión Presupuestaria, a cargo de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas.
- Inversión Pública, a cargo de la Dirección General de Planeamiento Multianual (DGPM) del MEF.
- Adquisiciones y contrataciones, que es administrado por el Consejo Superior de Contrataciones del Estado (CONSUCODE).
- Defensa Judicial del Estado, a cargo del Consejo de Defensa Judicial del Estado del Ministerio de Justicia.
- Planeamiento, que deberá ser administrado por el Centro de Planeamiento Estratégico cuando se conforme (por ahora está a cargo de la DGPM del MEF).
- Control, bajo la dirección de la Contraloría General de la República.
- Contabilidad, bajo la responsabilidad de la Contaduría Pública.
- Carrera Pública, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, en tanto se conforme el Consejo Superior del Empleo Público.

Muchas de las reformas importantes que se han logrado en los países, se han dado gracias a la modificación y modernización de estos sistemas. Como éstos imponen los incentivos para la actuación de las entidades públicas (i.e. un buen sistema de control induce a un comportamiento probo, un mal sistema deja espacio para prácticas no deseables con los recursos del estado), al mejorar su funcionamiento se logra un cambio “en cascada” en las entidades del Estado.

Un ejemplo de modernización de los sistemas administrativos es la reforma introducida por el Sistema Nacional de Inversión Pública, con la implementación del Sistema de Administración Financiera (SIAF), que permite el acceso a información del gasto del Estado, en la necesidad de aprobar proyectos social o económicamente rentables.

### **Principales problemas para mejorar los sistemas administrativos:**

- **Asignación histórica del presupuesto:** El sistema de presupuesto, por un lado continúa siendo regido con criterios históricos de asignación y no en función de las prioridades de política pública. Por eso es normal ver que en el discurso político se señalen prioridades que no se reflejan en el gasto público.
- **Imposibilidad de una gestión por resultados:** Debido a que el sistema no permite identificar “producto o servicio del Estado” con costo. Por ende, es muy difícil establecer mecanismos de gestión por resultados y en consecuencia premiar a quienes tienen mejor desempeño.
- **Visión economista de la inversión pública:** El sistema de inversión pública está diseñado principalmente bajo una perspectiva de rentabilidad económica, adecuada a las inversiones de orden productivo. Las metodologías de rentabilidad social aún son difíciles de implementar, y los casos de proyectos de fortalecimiento institucional (que por definición contemplan variables como redistribución del poder) no entran claramente en las definiciones y requerimientos del sistema. Además, esta visión exclusivamente técnico-económica de la inversión pública, limita el margen de acción política al Estado.
- **Sistema de contrataciones complejo que prioriza el costo a la calidad:** El sistema de contrataciones y adquisiciones debe hacer que el Estado compre o contrate lo mejor posible a un precio razonable y de forma transparente. Esto quiere decir que no se trata de comprar o contratar siempre lo más barato, pues se puede afectar la calidad de lo

que se contrata y como consecuencias la calidad de los servicios que se brindan al ciudadano. Sin embargo, el sistema peruano, en una combinación con la lógica del control formal, induce a comprar más barato aún cuando ello perjudique la calidad.

- **Sistema de defensa judicial poco efectivo:** El sistema de defensa judicial de intereses del Estado, tal como está diseñado, no logra defender eficazmente sus intereses. El sistema supone que el Estado asigna recursos suficientes en calidad y cantidad para que la administración pública actúe frente a las demandas que recibe. La realidad es que la variedad de temas por los que la administración puede ser demandada es enorme y lograr una buena defensa puede ser costoso (gastos para el proceso, personal responsable, elaboración de estudios y para los medios probatorios). El Estado, además, no tiene facultades suficientes para diseñar estrategias que introduzcan criterios de costo-efectividad, como puede ser allanarse en demandas menores o arreglos extrajudiciales cuando los juicios sean más costosos que lo que se obtenga de ellos. Finalmente como los períodos judiciales no se adaptan a los períodos políticos (es decir que a quien se le inicia el juicio no será a quien se le cobre por acción de los períodos electorales), existen pocos incentivos para destinar recursos significativos a este sistema.
- **Planificación basada en los presupuestos:** El sistema de planeamiento sólo existe en lo formal (planes y procedimientos ordenados por las normas) y la realidad es que la definición de objetivos y metas de las entidades públicas está basada en los presupuestos que esperan obtener. Así, las metas dependen del gasto y no al revés, por ello se dice que el sistema de planificación tiene "sesgo de caja".
- **El sistema de control afecta el desempeño de los empleados y los resultados:** El sistema de control, crítico para introducir incentivos positivos en el aparato público, cumple exactamente la función contraria: por temor a las sanciones el empleado público (especialmente el directivo) prefiere no tomar decisiones. El sistema prioriza los procedimientos en desmedro de los resultados, así el directivo que consigue resultados positivos por su gestión, podría tener un proceso administrativo y ser sancionado por haber obviado alguna formalidad que no fuera relevante.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Vale aclarar que existen formalidades que sí son relevantes pues constituyen, entre otros, garantías como el debido proceso, transparencia, cumplimiento del principio de legalidad, etc.

La contabilidad del Estado es básicamente un conjunto de obligaciones formales. Su información no es útil como herramienta de gestión.

- **Carrera administrativa casi inexistente:** El sector público contrata bajo diferentes modalidades, ninguna de ellas totalmente adecuada para asegurar y promover un buen desempeño en el empleado público. En unos casos, sirve para mantener a trabajadores de bajo desempeño, lo que resulta costoso para el ciudadano, y en otros, no reconoce prácticamente ningún derecho al empleado público, precarizando el empleo estatal. Esta es la reforma pendiente más importante, dado que el Estado está compuesto de personas y para modernizarlo, son éstas las que tienen que implementar los cambios.

“...pueden ser la importancia estratégica para el desarrollo de largo plazo en un determinado contexto, la valoración social, etc. que son los que finalmente se agregan con la opción técnica en el llamado “valor público”. Lo importante en estos casos es que la sociedad y sus representantes requieren contar con todos los elementos de juicio para construir esa valoración y tomar una decisión. En un símil con la actividad privada, esos son los casos en que una empresa asumiría un riesgo. También los Estados -entendido como el conjunto de la sociedad y sus gobiernos- requieren espacio para hacer apuestas informadas. (Ugarte, 2005)”

### **3.4 La publicitación y el empleo público.**

La discusión pública sobre los problemas del Estado, suele concentrarse en aspectos de gran efecto mediático, lógicos al sentido común, aunque no necesariamente los de mayor efecto en la reforma del Estado. Temas como el tamaño del Estado, el número de ministerios, la cantidad de empleados públicos, lo elevado o reducido de los salarios, suelen ser abordados fuera de un contexto mayor que permita al ciudadano entender la magnitud del problema, pero sobre todo, de una forma que contribuya a esclarecer aspectos de fondo como la calidad de los bienes públicos que recibimos por nuestros impuestos.

El tema del empleo en el Estado es uno de esos temas comunes sobre los que se dice mucho políticamente impactante, pero con reducido efecto de fondo. Los temas que suelen llegar a la

agenda pública están referidos más al tamaño del Estado (sea por el número de empleados, o por el costo de la planilla pública) que a la calidad de éste.

Para saber si la administración pública es grande, mediana o pequeña es necesario analizarla comparativamente con la de otros estados, por ello presentamos a continuación este análisis desde los puntos de vista del gasto público y la cobertura y prestación de servicios. Respecto del gasto público en salarios y obligaciones sociales previsto para el 2006, de acuerdo con el proyecto de presupuesto, éstos alcanzarán el 28% de los gastos de gobierno (poco más del 5% del PBI), sin contar otros montos como bonificaciones jurisdiccionales y gasolina para la policía y fuerzas armadas, que en la práctica compensan los ingresos de estos grupos. El gasto en pensiones representará casi un 3% adicional del PBI. La suma de ambos conceptos alcanzaría el 43% del total del gasto presupuestado para el ejercicio 2006, lo que en una primera instancia parece alto. Sin embargo, si se analiza el tamaño del Estado en cuanto al número de personas que trabajan en él y se le compara con países de características similares (ingreso medio), resulta que el Perú se encontraría por debajo del promedio. Como no existe información sobre empleo público en gobiernos locales, pero asumiendo que éste representase un 25% adicional al número de trabajadores activos del resto del Estado, el Perú continuaría por debajo del promedio.

### Estimado del tamaño del empleo público

Supuestos (% adicional de trabajadores municipales)	25%	Promedio en países de ingreso medio
Gobiernos Locales (estimado)	155,755	
Gobierno Nacional y Regional (Activos y SNP)	623,019	
Totales estimados	778,774	
Empleo público como % de la PEA	4.1%	
Empleo público como % de la Población Total	2.8%	4.3%

No existe información sobre el número de empleados en el nivel municipal.

Datos INEI 2002 (PEA, Proyección de población), MEF 2005.  
Elaboración propia

<sup>10</sup> Para hacer este análisis no se ha considerado a los pensionistas del Estado, en tanto éstos no son parte de la fuerza laborar de la administración pública. Son, sin embargo, parte del gasto del Estado.

Confrontando estos dos elementos con el hecho que el país tiene bajos niveles de cobertura y calidad en salud, (sólo Haití tiene peores niveles de educación en la Región y la cobertura de servicios de agua potable y alcantarillado está por debajo de las alcanzadas en países afines) y otro tipo de indicadores similares que ayudan a calificar el nivel de vida, lo que sí se puede decir es que el Estado peruano es grande y costoso con relación al nivel y calidad de servicios que brinda al ciudadano.

Respecto del gasto público en salarios y obligaciones sociales el Perú esta por debajo del promedio de países con características similares.

También en términos de calidad del Servicio Civil, un reciente estudio comparativo encargado por el Banco Interamericano de Desarrollo para 18 países de América Latina, evaluó la existencia de variables que pueden indicar el desarrollo de servicios civiles exitosos. El estudio estableció seis niveles de desarrollo (en el que 0 puede entenderse como inexistente o prácticamente inexistente y 5 es el que cubre todas las características deseadas). A continuación, se muestran los resultados del referido estudio.

Grado de desarrollo de los servicios civiles 1/	Nivel 0	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3
Países	El Salvador Honduras Panamá Paraguay Perú	Bolivia Ecuador Dominicana Nicaragua Guatemala	Argentina Colombia Costa Rica México Uruguay Venezuela	Brasil Chile
Características del servicio civil	Burocracias con un desarrollo mínimo. Intentos (muchos fallidos) de incorporar criterios de mérito.	Burocracias con mediano desarrollo. Han tenido intentos de conformación o están en proceso de reforma.	Burocracias con una tendencia a la consolidación. Combinan criterios de mérito y elementos de flexibilidad.	

1/ Ninguno de los países del grupo alcanzó los niveles 4 ó 5.

Fuente y elaboración: Presentación "Diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil resultados del análisis por subsistemas".

V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Mercedes Lacoviello, Marzo 2005.

Las razones del bajo desempeño son ampliamente conocidas y tienen que ver tanto con la desinstitucionalización y perforación de la carrera administrativa, como con esquemas clientelistas de funcionamiento del Estado peruano.

### Otros hallazgos del estudio fueron:

- 1) Incapacidad del sistema de servicio civil para asegurar capacidad técnica del personal, menos aún asegurar que éstas sean consistentes con las funciones de la organización.
- 2) Falta de definiciones técnicas sobre los perfiles de cargo necesarios y de sistemas de reclutamiento adecuados, especialmente para los niveles directivos, prevaleciendo las formas paralelas de contratación que facilitan el manejo discrecional del ingreso a la administración pública los llamados Servicios No Personales.
- 3) Falta de estímulos asociados a resultados con la tímida excepción de los convenios de gestión que se producen entre FONAFE y las empresas públicas o los convenios de administración por resultados que suscribe el MEF con algunas entidades públicas.

El resto de supuestos estímulos son mecanismos de compensación económica para el salario y en la práctica se rigen por variables de orden político como las demandas de incremento negociadas por los sindicatos.

- 4) La falta de información que permita modificar estas prácticas.
- 5) Fragmentación del sistema en regímenes especiales que dificulta establecer políticas integrales de solución.
- 6) Falta de flexibilidad de las normas que rigen el sistema.
- 7) Restricción por razones de orden fiscal al ingreso permanente de servidores incluso mediante concurso público.
- 8) Expansión de los cargos de confianza política como una forma de evadir los procesos establecidos de promoción y selección. (Ugarte, 2005).



Reformar el Servicio Civil entonces no es simplemente hacer una ley de empleo público que restrinja la flexibilidad del aparato público para adaptarse a las nuevas situaciones que impone la realidad, tampoco es reconocer todos los derechos a los empleados públicos (y menos, no reconocerles ninguno). Reformar el Servicio Civil pasa por reconocer que las organizaciones públicas tienen características diferentes a las privadas y por ende requieren de un sistema de contratación que se adapte a éstas. Es también, en el caso peruano reconocer que se deberá establecer una estrategia para esta reforma que garantice su viabilidad fiscal, puesto que la simple incorporación de los trabajadores bajo un régimen como el que existe hoy haría inmanejables las finanzas pública.

### El caso brasileño

Bresser Pereira, artífice de las reformas brasileras de la década anterior propone:

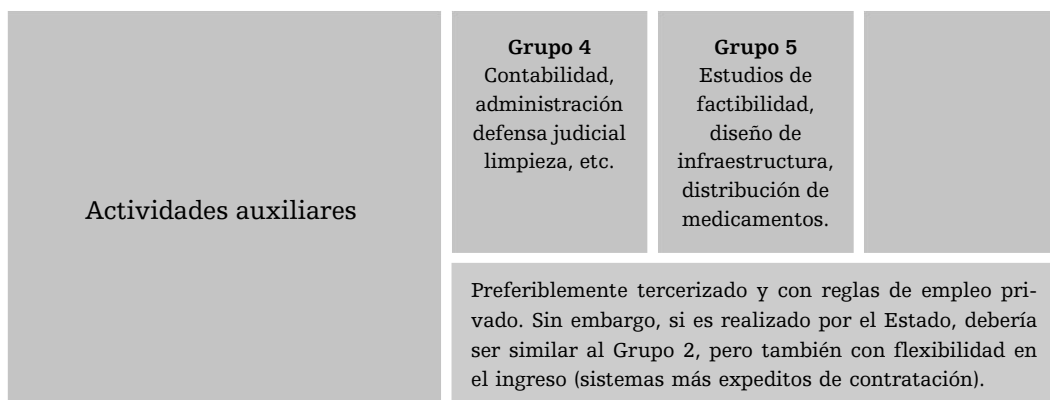
“distinguir cuatro sectores en el Estado moderno: el núcleo estratégico, las actividades exclusivas del Estado, los servicios no exclusivos, y la producción de bienes y servicios para el mercado. El núcleo estratégico del Estado se integra por todos los centros responsables de la producción de la legislación de las políticas públicas. Las actividades exclusivas del Estado son aquéllas que implican ejercicio de poder o autoridad, tanto para garantizar el cumplimiento de las leyes y políticas como la provisión de los bienes públicos puros (uno de los fallos de mercado unánimemente reconocido). Este sector comprende no sólo las actividades tradicionales del Estado (defensa, policía, seguridad jurídica, hacienda) sino también los modernos organismos y agencias regulatorias, incluidas tanto las del ámbito económico como las encargadas del financiamiento, fomento y control de los servicios sociales y de la seguridad social.<sup>11</sup> Los servicios no exclusivos son los que el Estado provee, pero que al no implicar ejercicio de autoridad pueden ser provistos también por empresas o por las organizaciones no gubernamentales. En tal sector se comprenden la educación, la salud, la cultura y los servicios de investigación. Finalmente, el sector de producción de bienes y servicios para el mercado está formado por las empresas públicas que funcionan en régimen de mercado”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> En el caso peruano incluiría por ejemplo a OSITRAN, OSIPTEL, INDECOPI, SUNASS, OSINERG, etc.

<sup>12</sup> Por ejemplo el Sistema Integral de Salud (SIS) que administra el servicio del mismo nombre o la ONP.

Esta propuesta parte del principio que mayor protección produce ineficiencias en la gestión, pero que éstos son necesarios para proteger un bien mayor como es la calidad y la imparcialidad de la administración pública. Reconoce también que no en todas las actividades del estado será necesario establecer el mismo grado de protección y rigidez, sino que éste debe depender de la naturaleza de las funciones que realiza un empleado público (criticidad del puesto). Con esta perspectiva se podrán establecer grados intermedios y bajos de protección para aquellas tareas no esenciales y exclusivas del Estado, al mismo tiempo que se mantendrán grados de inflexibilidad mayores para los puestos críticos, de forma tal que se garantice que existan las condiciones para el desempeño técnico e imparcial de quien ocupe este cargo.

<p>Tipo de función realizada por la entidad</p> <p>Tipo de función realizada por empleado público</p>	<p>Actividades exclusivas del Estado</p>	<p>Servicios sociales y científicos</p>	<p>Producción de bienes y servicios para el mercado</p>
<p>Actividades principales ("core business")</p>	<p><b>Grupo 1</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulación.</li> <li>• Definición de políticas públicas en salud y educación.</li> <li>• Financiamiento de educación y salud.</li> <li>• Otorgamiento de derechos.</li> <li>• Decisión de financiamiento de investigación, actividad empresarial del Estado, etc.</li> </ul>	<p><b>Grupo 2</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestación de salud y educación.</li> <li>• Investigación aplicada.</li> <li>• Ejecución y administración de infraestructura.</li> </ul>	<p><b>Grupo 3</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Explotación petrolera, minera, telefonía, etc.</li> </ul>
	<p>Grupo al que corresponderían los mayores grados de protección: i.e. concurso al ingreso, ascenso por mérito, proceso administrativo para la salida, etc.</p>	<p>Grupo al que correspondería un sistema de ingreso y ascenso por mérito y similar al del sector privado para la salida (falta grave o compensación económica)</p>	<p>Reglas similares al empleo privado, pues compete en el mercado.</p>



Basado en: Bresser Pereira (2000) en Democracia en Déficit (BID)

Esta propuesta recoge entonces la razón en que se fundó la existencia de la burocracia: servir de contrapeso a la racionalidad política para garantizar que el resultado de la acción pública sean políticas públicas "técnicamente correctas y políticamente viables" como ya se mencionara. Para el caso del que el sistema de empleo público se requiere que se sustente en profesionalismo, meritocracia, cierto grado de estabilidad dependiendo de la tarea que se realiza, y objetivos claros para que sea posible rendir cuentas, al menos para el caso de los cargos críticos. Si se analiza con cuidado lo que buscaba el modelo de Weber<sup>13</sup> al impulsar la idea de la burocracia que adoptaron los estados occidentales del siglo pasado, se verá que éste no es muy diferente de lo que propone Bresser Perira, salvo que este último adapta a las exigencias de un mundo moderno los mismos principios, pues a diferencia del siglo pasado, los estados hoy requieren ser más adaptables y se les requiere mayor diversidad de capacidades y servicios.

#### o Recordemos

- ¿Qué busca la Nueva Gestión Pública al adaptar herramientas del sector privado ?
- ¿Qué produce los problemas entre "agente y principal" en los organismos públicos? ¿Qué se propone para controlar sus efectos?
- Recuerda algún caso donde se hayan presentado algunos de los problemas mencionados para mejorar los sistemas administrativos?
- ¿Qué mecanismos existen para reformar el Servicio Civil?
- ¿Qué plantea su organización política respecto a estos puntos?

<sup>13</sup> El modelo de Weber suponía que para alcanzar ese tipo de burocracia era necesario: i) el ingreso por concurso para promover formación especializada, ii) el ascenso por criterios objetivos aplicables a todos; iii) el derecho del superior a controlar en base a normas; iv) la existencia de servicios definidos y por tanto de competencias rigurosamente determinadas; v) la separación completa entre función e individuo, vi) la jerarquía de las funciones (un sistema administrativo basado en servicios subalternos y puestos de dirección, y de tipo centralizado).

## Anexo

### Caso práctico

El Sr. Gonzáles es el candidato del partido rojo al gobierno de un país de Centroamérica. Durante su campaña el partido ofreció que si llegaban al gobierno realizarían las siguientes políticas:

- Ampliación de cobertura de los servicios públicos hasta alcanzar al menos al 95% de la población urbana. Los servicios actuales sólo alcanzan al 55%.
- Incrementar la cobertura de educación, salud y los programas nutricionales.
- Mejoras salariales para todos los trabajadores públicos sin excepción.
- Políticas de promoción de exportaciones, para incrementar el empleo.
- Reforma del Poder Ejecutivo para mejorar su eficiencia y eficacia.

Ha pasado un año desde que el Sr. Gonzáles se ha convertido en Presidente y pide a sus ministros que le presenten un informe de la situación en que se encuentran las políticas que propuso durante la campaña. Luego de leer los informes el Presidente está muy deprimido y no entiende como las cosas pueden ir tan mal si están trabajando seriamente en todas las promesas que hicieron en la campaña. El Presidente ha recurrido a usted, por recomendación de unos conocidos que le han comentado que ha llevado el Taller Avanzado de Ágora Democrática, para que le explique que está pasando.

Los informes señala lo siguiente (los recuadros son los problemas detectados):

#### **Servicios públicos**

El Ministerio de economía señaló que para lograr las metas de ampliación de cobertura de los servicios públicos se requeriría una inversión equivalente a 40% de los recursos del presupuesto por los siguientes 4 años y que como tenía que dar esa plata a los ministerios de educación, desarrollo social y salud para incrementar la cobertura de estos servicios, no se habían podido iniciar las obras. Además, según las empresas estatales de agua y electricidad habían informado, no se podía dar en concesión ninguna de las dos pues los niveles de endeudamiento de éstas las hacían poco atractivas para los inversionistas. Después de recibir ese informe, el Ministerio de Economía (de quien dependen las empresas) había dejado de preparar los procesos de concesión de las empresas.

El Presidente, sin embargo había recibido dos meses atrás la visita de 3 misiones de inversionistas extranjeros que se mostraron muy interesados en invertir en servicios de agua y electricidad, quienes manifestaron que tendrían que racionalizar el personal y poner más tecnología moderna para hacerlas eficientes y cumplir las metas anunciadas durante la campaña. El Presidente les sugirió reunirse con los técnicos de las empresas para discutir los términos en que se podría realizar dicha inversión. Después de esa reunión en la que los inversionistas explicaron a los técnicos de las empresas lo que tendrían que hacer para que la concesión fuera atractiva a la inversión privada, llegó el pedido de información del Ministerio. Los técnicos preocupados por las posibles consecuencias que la concesión tendría en las empresas se reunieron en secreto con sus sindicatos y prepararon el informe al que se refirió el Ministro de Economía, el cual, también señaló que estaba muy preocupado por el impacto que iba a tener en el presupuesto público un Proyecto de Ley que el Congreso estaba preparando para aumentar en 100% los salarios del sector público y nombrarlos de forma automática e indefinida en sus cargos.

- 1. Problemas de agencia.** Ministro de economía (principal) tiene menos información que los agentes (técnicos de las empresas) y por ende tiene que confiar en lo que le dicen. Hay un problema de asimetría de información.
- 2. Intereses difusos versus intereses concentrados.** Los técnicos de las empresas perciben claramente el perjuicio inminente que puede traerles la concesión y se juntan con otros como ellos el -sindicato- para proteger sus intereses. Los ciudadanos que no van a poder acceder a servicios públicos, ni se enteran que están siendo perjudicados si no se hace la concesión, ellos son los que tienen intereses difusos. Como no se enteran, no presionan para proteger su interés.
- 3.** Cuando el Presidente estaba en campaña, los anuncios hechos para el plan de gobierno no tomaron en cuenta la viabilidad de las políticas. La racionalidad política puede llevar a tomar decisiones que tienen aparentes beneficios en el corto plazo pero que tienen perjuicios mayores en el mediano y largo plazo. Eso es lo que está haciendo el Congreso, aprovechando lo que el Presidente ofreció cuando era candidato y sólo pensaba como político y no tenía que implementar lo que ofrecía.

## Promoción de exportaciones

El Ministerio de Comercio Exterior informó que están a punto de cerrar un tratado con la Comunidad Europea que permitiría al país incrementar sus exportaciones agrícolas en 70%, generando con ello suficientes puestos de trabajo para resolver el problema del empleo en las zonas rurales que alcanza al 25% de la PEA. El Ministro señala también que, aunque lo ha intentado, no ha podido incorporar en la discusión del tratado a los campesinos, pues éstos viven en zonas distantes y no cuentan con organización gremial o sindical alguna.

A cambio, la Comunidad Europea sólo pide que se permita el ingreso libre de aranceles a sus productos textiles, los cuales se venderían 30% más baratos que los nacionales (la industria textil nacional sólo emplea a 5% de la PEA y toda en zonas urbanas, pero tiene un gremio y un sindicato muy fuerte).

**Intereses difusos versus intereses concentrados.** Los gremios y sindicatos textiles (intereses concentrados) van a ser los inmediatos y directamente perjudicados, y aunque representan una minoría frente a los beneficiados (agricultores), cuentan con la ventaja de estar informados y organizados, así que tienen más probabilidades de hacer prevalecer su interés, en desmedro de los agricultores (intereses difusos). Si lograran hacer prevalecer su interés estaríamos ante un caso de rentismo ("*rent seeking*"), pues la decisión de no permitir firmar el acuerdo con la CE estaría generando beneficios artificiales para un grupo, comparados con una situación óptima de la economía en la que se utilizan mejor los recursos de la sociedad.

## Reforma del Poder Ejecutivo

La Presidencia del Consejo de Ministros informó que se estaba negociando un programa con el Banco Mundial para financiar la reforma del Poder Ejecutivo. Este programa tendría como condiciones para su implementación: **i)** el establecimiento de un sistema de méritos para el ingreso y ascenso de los trabajadores públicos, **ii)** la evaluación de los maestros y médicos (que representan el 60% de los trabajadores públicos) para seleccionar a los mejores y despedir a los que no aprobaran, dejando así lugar al ingreso de profesionales mejor calificados, especialmente para las zonas rurales, **iii)** la reingeniería y simplificación de

los procedimientos administrativos que los ciudadanos y empresas siguen ante el Estado (los contenidos en los Textos Únicos de Procedimientos Administrativos TUPAs) y la reducción de sus tasas para evitar sobrecostos a la actividad privada y mejorar su competitividad.

El PCM también informó que estaba teniendo problemas para negociar el programa con el Banco Mundial ya que la comisión de técnicos nombrada para ello no había presentado su informe, pese a los reiterados pedidos realizados por la PCM. La Comisión esta conformada por un representante de cada Ministerio (funcionarios públicos nombrados y no de confianza -los que cambian con cada ministro-, para garantizar que existe "memoria institucional"). Dichos funcionarios manifiestan que no les han dado tiempo suficiente para hacer el trabajo, aunque se les nombró hace 10 meses y se había previsto que debía estar listo en 5 meses. Como el PCM no tiene experiencia en el sector público, pues antes era gerente de una empresa de producción de galletas, supone que los funcionarios están en lo cierto, pero por si acaso ha contratado a un equipo asesor de alto nivel para que controle el trabajo de los funcionarios de la comisión. Este equipo cobra 100,000 dólares al mes por hacer su labor y desde que comenzaron hace un mes, el trabajo ha avanzado 5% más rápido que antes. El único problema es que uno de los funcionarios que más fastidiado está con la presencia del equipo asesor es primo del Congresista más importante de la oposición.

Finalmente, los ministros aprovechando que el PCM salió de la reunión para atender una llamada, manifestaron al Presidente que estaban muy preocupados con el programa de reforma del Poder Ejecutivo que estaba negociando el PCM, pues ellos financian casi el 30% de sus presupuestos con lo recaudado por tasas.

1. Las propuestas **i** y **ii** del PCM son necesarias y correctas, pero no guardan coherencia con las políticas planteadas por el Congreso, ni con el plan de gobierno del entonces candidato y ahora presidente. ¿Qué impacto pueden tener? Los médicos y maestros que se verán perjudicados en el corto plazo por esas políticas van a tratar de hacer primar sus intereses. Eso será políticamente muy difícil de enfrentar y habrá incentivos políticos para no aprobar el programa de modernización por los altos costos políticos que esto tendría. "Alto costo político para los implementadores (los frutos del cambio no serán cosechados por los que introducen la reforma) o para los políticos que deben aprobar la reforma".

## 2. Problemas de agencia:

- Asimetría de información. El grupo de funcionarios técnicos encargados de hacer el informe, tienen intereses diferentes que el Ministro. El ministro no tiene experiencia previa y por lo tanto no sabe si lo que le dicen del tiempo que toma hacer el trabajo es cierto o no.
- Como consecuencia, en lugar de cambiar a las personas y ganarse problemas con los políticos (el primo congresista), contrata supervisores (controladores). Esto representan ineficiencias para el estado pues aumenta el costo de hacer las cosas.
- La propuesta **iii)** del programa de modernización, que beneficiaría a muchos intereses privados (empresas y ciudadanos) con una ligera disminución de sus gastos perjudica mucho a las instituciones públicas que dependen de esos ingresos para financiar sus presupuestos. Entonces, así como hay un problema de intereses concentrados versus intereses difusos, también se ve la complejidad de la implementación de políticas públicas, pues están entrelazadas unas con otras.

### o Recordemos

- ¿Cómo solucionaría usted cada uno de estos problemas?



## Bibliografía

- Caiden, N. (1988) en *Budgeting in Poor Countries: Ten Common Assumptions Re-examined*, *Public Administration Review*.
- D. Osborne y P. Plastrik, (1997). "La reducción de la Burocracia: cinco estrategias para reinventar el gobierno", PAIDOS, Barcelona.
- Echebarría y Mendoza (1999). La especificidad de la gestión pública en *¿De Burócratas a Gerentes?*, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington.
- Kaufmann, Daniel *Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica*.  
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/poderdeeevidencia.pdf>
- Kingdon, John W. "The policy window, and joining the streams" en *Agendas, alternatives and public policies* (Cap.8).
- Merilee S. y Thomas, John W. "Implementing reform: Arenas, stakes, and resources" en *Public choices and policy change. The political economy and reform in developing countries*. (Cap 6). Grindle,
- Nelly, Gavin and Muers, Stephen (s.f) "Politically Public Value and Analytical Framework for public service reform" Strategy Unit, Cabinet Office, London
- Iacoviello, Mercedes (2005) "Diagnóstico Institucional De Sistemas De Servicio Civil Resultados Del Análisis Por Subsistemas", presentación realizada en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, marzo, Lima, Perú.
- Mostajo, Rossana (2002), "El sistema presupuestario en el Perú" Serie Gestión Pública, No. 17, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, marzo, Santiago
- Mueller, Bernardo y Pereira, Carlos (s.f) "The cost of state reform in Latin America",
- Oliva, Carlos (2005) *Primer Informe de Avances: Evaluación de Convenios de Administración por Resultados* (KFW-MEF) no publicado
- Perry, Guillermo (2001) Presentación realizada en Seminario "Reforma del Estado y Descentralización en el Perú: Tarea Impostergable", julio, Lima, Perú
- Prats i Catalá (1999) "Fundamentos del sistema de mérito en *¿De Burócratas a Gerentes?*", Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington
- Rose, A. (2003) en *Results Orientated Budget Practices in OECD Countries, Working Paper 209, Overseas Development Institute*
- Schick, A. (2001) en *The changing role of the central budget office*, OECD, *Journal of Budgeting*
- Ugarte, Mayen (2005), "Apuntes para la Regionalización y reforma del Estado en el Perú", (borrador en proceso) IPESM - Fundación Honrad Adenauer Stiftung, Lima
- Weimer y Vining (1999). "Policy Analysis. Concepts and practice" (third edition). Capítulo 8. *Limites a la Intervención Pública: Fallas de Gobierno*.
- Waissbluth, Mario (2002) "La reforma del Estado en América Latina: guía abreviada para exploradores en la jungla". Santiago de Chile



International IDEA y la Asociación Civil Transparencia han iniciado el Programa Ágora Democrática en marzo del 2004, con el objetivo de contribuir a la renovación y fortalecimiento de los sistemas de partidos políticos en los países andinos.

El programa tiene 4 componentes:

- La capacitación.
- La cooperación técnica.
- La investigación aplicada.
- El diálogo y creación de redes.

Concebido como un programa holístico, Ágora pretende ayudar al desarrollo de sistemas partidarios conducentes al consenso y gobernabilidad, dando lugar a partidos mejor organizados, más duraderos y con más sentido de participación. Para conseguirlo, Ágora busca los siguientes impactos:

- Propuestas de reforma del sistema político consensuadas por los partidos políticos y la sociedad civil.
- Una cultura política orientada al diálogo interpartidario, la búsqueda de consensos y la comunicación entre partidos y sociedad civil.
- Aplicación de normas e instrumentos internos en los partidos políticos que contribuyan a su fortalecimiento institucional, democracia interna, transparencia financiera y la participación de jóvenes y mujeres.
- Dirigentes políticos de las regiones del país -en especial mujeres y jóvenes- con mayores y mejores conocimientos en temas fundamentales para su desempeño político.



Canadian International  
Development Agency

Agence canadienne de  
développement international

Con el apoyo financiero de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional