

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

VI Seminario de Reforma del Estado

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

Fondo Editorial PUCP

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

VI Seminario de Reforma del Estado
GESTIÓN PÚBLICA:
BALANCE Y PERSPECTIVAS

CARLOS ALZA BARCO
(EDITOR)



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Gestión pública: balance y perspectivas

Carlos Alza Barco (editor)

© Carlos Alza Barco, 2012

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: diciembre de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-15080

ISBN: 978-612-4146-23-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200869

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa
Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

Índice

Presentación	11
Palabras preliminares <i>Marcial Rubio</i>	17
Modelo para un Estado moderno <i>Efraín Gonzales de Olarte</i>	19
Capítulo 1. Las capacidades estatales	23
Conferencia: Las capacidades estatales <i>Fernando Isuani</i>	25
Panel: La densidad del Estado y el Estado móvil <i>Sinesio López</i>	45
Capacidades estatales en gobiernos regionales <i>Flavio Ausejo</i>	51
Gestión pública para la transformación de conflictos <i>Carlos Alza</i>	55
Capítulo 2. Comunicación política y estratégica para la gestión pública	61
La dimensión comunicativa de la gestión pública <i>Virna Valdivia</i>	63
Espacio público, ciudadanos y comunicación para una nueva gobernabilidad <i>Sandro Macassi</i>	73
El Estado: el gran comunicador político <i>Santiago Pedraglio</i>	79

Capítulo 3. El control como palanca para una gestión pública eficiente y transparente	83
Una mirada desde la experiencia de la cooperación técnica internacional <i>Fiorella Mayaute</i>	85
El nuevo enfoque del control del sistema nacional de control <i>Paco Toledo</i>	91
El control previo en la gestión pública <i>Lesly Salazar</i>	95
Capítulo 4. Reforma de la gestión pública	101
Conferencia: Más allá del paradigma burocrático: reforma del Estado y modernización administrativa en el Perú <i>Juan Carlos Cortázar Velarde</i>	103
Modernización del Estado y gestión pública <i>Mariana Llona</i>	113
Capítulo 5. Entre el planeamiento a largo plazo y las demandas sociales inmediatas	117
Prescripción internacional para el planeamiento presupuestal a nivel sectorial <i>Michel Filion</i>	119
Priorización y planeamiento en la gestión pública <i>Jorge Mesinas</i>	123
Inclusión social y gestión pública <i>Carlos Aramburú</i>	127
Articulación de políticas y su impacto en la gestión pública <i>Javier Abugattás</i>	133
Capítulo 6. Entre la escasez y la abundancia: herramientas para mejorar la gestión presupuestal	135
Presupuesto por Resultados y derechos humanos <i>Félix Grández</i>	137
Diseño de proyectos sociales <i>Percy Bobadilla</i>	149
Gestión por resultados: avances y nuevos retos <i>Carlos Vargas</i>	163

Capítulo 7. Los proyectos de inversión pública en el marco de la gestión por resultados	175
Inversión pública: avances y retrocesos <i>Carlos Giesecke</i>	177
Balance de la inversión pública en el Perú <i>Roxana Barrantes</i>	181
Capítulo 8. Interdisciplinariedad y nuevas tecnologías en la gestión pública	187
Transversalización del género en la gestión pública <i>Elizabeth Guerrero</i>	189
Sistema de microcorrupción en el Estado peruano <i>Jaris Mujica</i>	203
Complejidad política e innovación tecnológica <i>José Manuel Magallanes</i>	215
Gestión pública: un tema pendiente en la investigación académica <i>Carlos Alza Barco</i>	219
Sobre los autores y participantes	237
Bibliografía	243

Fondo Editorial PUCP

Presentación

Por sexto año consecutivo tuvo lugar el Seminario de Reforma del Estado. La primera vez, en 2006, el tema central fue el reto del Estado mínimo —que venía del fujimorato—, idea desarrollada durante el apogeo del Consenso de Washington (también llamado «pensamiento único»). En 2007 y en 2010 buscamos aportar a su revisión teórica y política, así como al estudio de la direccionalidad de los cambios que se requieren en las instituciones políticas y en los aparatos de Estado. En 2008 y 2009 discutimos el desarrollo de las políticas públicas y la visión de futuro. Pese a ello, ha pasado el segundo gobierno del Presidente García y está en curso otro, el del Presidente Humala, sin indicios de una efectiva reforma del Estado.

Reforma del Estado y capacidad estatal

Sí se evidencia, sin embargo, que en los años noventa, se destruyó el aparato estatal bajo la perspectiva del ajuste economicista. Lamentablemente, esta situación aún afecta la capacidad operativa del Estado Peruano hoy en día, por ejemplo cuando el Estado no es capaz de licitar y debe recurrir a organismos internacionales, como al PNUD en el caso de la compra de ambulancias y patrulleros en el gobierno anterior; o en el caso del Metropolitano, una extensa obra que constituye la primera vez que se establece un transporte masivo en Lima en más de 50 años —desde que levantaron los tranvías y sus rieles—, para la cual el alcalde Castañeda recurrió a la Organización Internacional de Migraciones. Es decir, se evaden las normas del Sistema Nacional de Contrataciones del Estado, pero también las del Sistema Nacional de Control. Un profesional en Ancash denuncia que lo mismo ocurre con el Gobierno Regional, que desde una ONG repite esta práctica con la Organización de Estados Iberoamericanos.

La pregunta entonces es: ¿Qué está ocurriendo? ¿Es que en el Perú hay que recurrir a los organismos internacionales para poder hacer los trámites que permitan que el sector privado haga las obras públicas? Puede decirse que hay que revisar lo que ocurre con algunas reglas de licitaciones, pero en el caso de la Contraloría la situación es más grave, porque nadie cree que la Contraloría cumple un rol anticorrupción. Los contralores los nombra el Poder Ejecutivo, y nadie se fiscaliza a sí mismo. Los informes siempre son tarea histórica que, además, colisiona con el Poder Judicial. Antes había un Tribunal Mayor de Cuentas que podía destituir a un funcionario incluso cuando ya no estaba en el cargo, de modo que quedara registrado en su legajo. Ahora no ocurre eso, porque se dice que todo en este país parece que hubiera que penalizarlo, y eso no es cierto. Hay sanción política y hay sanción administrativa, pero ahora todo se trata de llevar las cosas al otro terreno, porque en el otro terreno siempre gana el oportunismo. Esa es la historia del Poder Judicial en el Perú.

Conflictividad social

Otro tema crítico del Estado es el manejo de los conflictos sociales. Esto llegó a sus extremos al final del gobierno anterior. El caso extremo lo vimos durante semanas de violencia en Puno. Era una realidad en la cual se mezclaban la informalidad, el contrabando, la minería informal y un Estado que se negaba a consultar decisiones con las comunidades sobre temas mineros que las afectaban. El resultado fue una hecatombe con muertos, heridos y paralización total. Este es un asunto que parece estarse solucionando en el gobierno hoy, pero no se puede enfrentar problemas como ese solamente con prevención y consulta previa, que son las dos cosas en las que se ha logrado avanzar.

Reformas pendientes

Es hora de preguntarse si es funcional que un país que no es tan grande, como el Perú, tenga diecinueve ministerios, cuando la Constitución habla de tres niveles de gobierno y le da autonomía económica y administrativa, a cada uno. Es decir, el Poder Ejecutivo nacional tiene que tener cada día menos funciones administrativas. Desde la reforma del 2001, hablar de que el gobierno nacional administra la educación es un error, pues la administra el gobierno regional, que es de quién dependen las escuelas; otra cosa es que haya una instancia nacional que fija determinadas reglas y determinados estándares

y supervisa determinados aspectos que manda la ley. Estamos acumulando estructuras viejas y nuevas cuando lo cierto es que, ante la existencia de un problema concreto —como ocurre en este tipo de conflictos—, se necesita que actúen varios ministerios, y lo más difícil es que puedan actuar a la vez, en la misma dirección y coordinadamente.

La única reforma del Estado hecha desde la apertura democrática que acabó con el fujimorato ha sido la creación de los gobiernos regionales y el fortalecimiento económico de estos y los gobiernos locales. Este fortalecimiento económico, empero, no es obra de una descentralización fiscal racionalmente diseñada, sino del canon; y ha generado inequidades importantes porque así como hay zonas mineras y zonas no mineras, hay zonas con canon y zonas sin canon. El manejo de las competencias compartidas es lento y complejo; es, sin duda, la parte más difícil del proceso de descentralización, y mucho del trabajo sigue excesivamente centralizado. El clientelismo sigue siendo la manera mediante la cual los tres niveles de gobierno reclutan el personal de la administración, y no me refiero a los cargos técnico-políticos que corresponden al partido de gobierno.

El gobierno anterior se ha negado a dar la ley de la carrera administrativa y cada vez se hace más difícil que eso suceda por la complejidad resultante de múltiples niveles que se superponen, múltiples formas de carrera de momentos diferentes. El Congreso de la República nos debe la reforma política de la que tanto se ha hablado. Poco se avanza en reformas constitucionales como crear el Senado, en las medidas para acercar la representación a la gente, para hacer que el Congreso sea más representativo o que los partidos funcionen y haya mejores mecanismos de participación. Esas y otras medidas que tanto se han discutido son difíciles de realizar con un Congreso que está lleno de denuncias de corrupción. Su ex presidente, con buena razón, afirmó que hay que acercar el Parlamento a la gente y trató de movilizarlo masivamente a los departamentos; o hizo a Ica, y quiso hacerlo con Huancavelica también. Era interesante la actitud del ex presidente Abugattás, pero también insuficiente. Más de quince parlamentarios están acusados ante la opinión pública, pero si se revisan las acusaciones se verá que son por actos de la vida privada o de su vida pública anteriores a su función congresal, mas no por delitos de función en tanto parlamentarios. El problema es que la inmunidad parlamentaria automáticamente los convierte en prebendados —manera errada de entender la inmunidad parlamentaria—, y eso es una trampa que lleva a desprestigiar un poder del Estado por faltas que sus miembros cometieron antes.

En el Seminario de Reforma del Estado del 2007 se demandó que se elimine el voto preferencial —que es el responsable de que salgan los que tienen más dinero y no los mejores— y que se remplace por elecciones primarias abiertas; es decir, elecciones que se pueden organizar desde la ONPE tres meses antes para ser realizadas en un solo día. Uno de los efectos, si se hubiera aplicado esa medida, sería que todas las denuncias que se discutieron en los tres primeros meses del Parlamento se habrían discutido antes de la elección de los congresistas, en el momento previo a las elecciones primarias; así, y, los que tenían problemas no hubieran salido. Es una de las ventajas de la democracia; por eso, frente a más escándalos de corrupción, es necesario demandar más democracia, y no como ha hecho el Jurado Nacional de Elecciones en su propuesta de Código Electoral, sino con elecciones primarias, que son un derecho que llega a más gente y de mejor manera.

La necesaria planificación concertada

La Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, por otra parte, está apoyando a la Alcaldesa de Lima para la formulación del primer Plan Regional Concertado de Lima al 2025. Nuestra Escuela se ha comprometido a liderar un esfuerzo de participación ciudadana para definir con los ciudadanos y ciudadanas de Lima el futuro de la ciudad. Esto se realiza sobre la base de un convenio que ha firmado el rectorado con la Municipalidad. Este proceso va a ayudar a que la Escuela tenga entre sus trabajos de investigación experiencias directamente conectadas a la construcción de un sistema operativo de planeamiento urbano. Se deben que alcanzar mejores niveles de participación ciudadana y transparencia, es la única respuesta que se puede dar. Aunque sea por errores políticos —y para no adentrarnos en el tema penal—, esos errores hacen que las instituciones solo puedan reaccionar con más transparencia y con más participación ciudadana. Tenemos que reclamar que los funcionarios públicos hagan sus públicas agendas, que se publiquen las reuniones que tienen con el sector privado en sus despachos, y que se controle todo paso de la gestión pública, tanto del político como del funcionario.

Se ha heredado un Estado que no planifica, con un plan de reforma que está en pañales, recién comenzando porque no le quisieron dar recursos anteriormente. No hay planificación operativa ni se entiende el rol de las políticas públicas en la conducción del aparato estatal; además, persiste la tradición de que gobernar es hacer obras, como si hacer obras fuera una tarea directa

y única del Estado y, sin embargo, cuando la obra es para los menos favorecidos es mucho más difícil de llevar a cabo. Por ejemplo, la construcción de caminos rurales y su mantenimiento es esencial para la inclusión social, vista como la creación de capacidad y no solo como asistencia; es la manera de ayudar a que los pequeños productores coloquen sus productos en el mercado, pero es también una manera de generar empleo rural en la construcción y en el mantenimiento de caminos. Esto se ha hecho hace muchos años, por ejemplo en los años sesenta con la cooperación popular, en la cual muchos estudiantes de la Universidad Católica participaron. Sin embargo, el Estado ha perdido mucho de esa capacidad técnica porque ese Estado, destruido en la época de Fujimori, ha perdido la capacidad de acercarse a los problemas de la gente. Esto también es muy serio en el caso del apoyo que se daba desde agricultura al campesinado en materia de información y orientación, y ese es un apoyo estatal que, como muchos otros, se debe restituir. Otras cosas hay que construir de cero; para ello, hay que potenciar el proceso de planificación operativa para la obtención de resultados previamente definidos y predecibles. Esperamos que, dentro del programa del Seminario, se hayan logrado varios de estos objetivos.

El VI Seminario de Reforma del Estado

La Escuela de Gobierno y Políticas Públicas congregó, en el Seminario de Reforma del Estado del año 2011, a más de 3000 personas inscritas (30% más que la versión de 2010) entre académicos, empresarios, representantes vecinales, sociedad civil, comunicadores, funcionarios y servidores públicos. Las actividades tuvieron lugar en cinco auditorios y varias aulas y ambientes de la Universidad. Además, el Seminario fue transmitido por Internet, en la página web de la universidad, lo que permitió que fuera visto en distintas partes del país y del mundo. Siete ponentes internacionales, representantes de Argentina, Chile, Marruecos, Francia, Colombia y Canadá; y más de treinta expertos nacionales, entre investigadores y docentes, participaron en nueve mesas sobre Gestión Pública. Hay que resaltar, además, que fue un evento totalmente gratuito. Asimismo, por primera vez, se han respondido desde la Escuela de Gobierno las preguntas que los asistentes dejaron por escrito después de cada una de las presentaciones. Es nuestra manera de decir gracias a todos y todas por su participación, es lo que nos alienta en nuestro trabajo y nos abre las puertas para que tenga sentido lo que hacemos.

Esta publicación es el espacio propicio para agradecer a las asociaciones de estudiantes que apoyaron la organización del Seminario: AdEgob, Derecho y Sociedad, y Polítai. También es necesario agradecer a los profesores y al personal administrativo, un cuerpo sólido de gran compromiso institucional; y a Marcial Rubio Correa, nuestro rector, por haber sido desde un primer momento uno de los principales motores de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de nuestra universidad y también de estos Seminarios de Reforma del Estado. Por último, un agradecimiento especial a Efraín Gonzáles de Olarte, vicerrector académico, por su acompañamiento y apoyo.

Henry Pease García
Director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas

Palabras preliminares

Marcial Rubio
Rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú

El ideal es ver al Perú avanzar y progresar con solidez y contundencia; por ello, el Estado es un tema importante de estudio e investigación en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es sabido que el Estado Peruano es endeble y que todavía no logra llegar a todo el territorio nacional, siendo esto causa de un proceso político y social que va completándose lentamente. Muchos llegan al poder con el fin de ejercerlo para su propio beneficio y para intereses individuales de manera que el Estado, dentro de su evolución, ha tenido instancias de destrucción y corrupción. Esta situación debe ser enfrentada por todos como ciudadanos pensantes, siendo esta una de las funciones de nuestra casa de estudios: colaborar a que los ciudadanos trabajen mejor en el Estado y lo conviertan en un Estado fuerte que ocupe realmente todo el territorio y que llegue a toda la sociedad con la eficiencia que esta demanda. En este sentido, en la universidad se trabajan las teorías, pero a su vez se busca aterrizarlas a la realidad peruana, la cual es la misión del presente y los pasados seminarios de reforma del Estado, y también de los próximos. Entre estos temas, el de la inclusión social es uno de los grandes retos del Estado en el Perú.

Hace cuarenta años, la exclusión existente era mucho más grande; sin embargo, la inclusión ha nacido en base a protestas, informalidad, invasiones, entre otras prácticas no ideales. El Estado debe apropiarse de este deseo que tiene el individuo de incluirse en la sociedad con el fin de encausarlo de manera positiva y sin conflictos. Toda esta tarea nace de las ideas que fluyen en estos seminarios, lo que refleja un largo camino y muchísimo trabajo por hacer.

Fondo Editorial PUCP

Modelo para un Estado moderno

Efraín Gonzales de Olarte

Vicerrector académico de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Para la Pontificia Universidad Católica del Perú es muy importante la Escuela de Gobierno en la medida en que el Perú tiene necesidades de cuadros para una gobernabilidad democrática para organizar y administrar adecuadamente la cuestión estatal. Por otro lado, nuestra preocupación permanente es tratar de dar respuesta, a través de las investigaciones, a las grandes interrogantes que nos suscita el Estado Peruano. Formación e investigación son los dos pilares sobre los que reposa nuestra Escuela de Gobierno.

Nuestro Estado entró en crisis y se redujo debido a uno de los peores flagelos que puede sufrir un país: la hiperinflación, que no es un fenómeno solamente monetario, sino sobre todo un fenómeno institucional. Adicionalmente, el accionar teorista había puesto en jaque la seguridad interna del país y las posibilidades de un funcionamiento normal de la sociedad. A fines de los años ochenta, el Estado Peruano había llegado a su mínima expresión desde distintos puntos de vista. La presión tributaria —es decir, el conjunto de impuestos sobre el producto bruto— en julio de 1990 era de 5%; es decir, casi no había Estado. Los profesionales y cuadros de buen nivel se fueron de la administración pública, alejados por las paupérrimas condiciones laborales, y no hay Estado que funcione sin gente capacitada. Peor aún, el Estado había perdido el control de buena parte del territorio nacional. En el año 1990 el Perú estaba al borde del colapso.

Sin embargo, debido al ajuste estructural patrocinado por los organismos multilaterales iniciado en 1990, el país se había estabilizado y había logrado volver a la senda del crecimiento económico cinco años después. No obstante, lo que no pudo es volver a tener un Estado adecuado y funcional para el modelo económico y lo suficientemente redistribucionista para resolver los distintos conflictos económicos, sociales y políticos, post ajuste. Desde entonces se está tratando de construir un Estado que responda a las necesidades de un país como el nuestro.

El Estado hace básicamente tres cosas: gobierna la sociedad, gobierna los mercados y tiene relaciones con los otros países. La pregunta, entonces, es: ¿para cuáles de estos temas el Estado está bien preparado? Podría decirse que para el tercer tema el Estado está más o menos preparado; para el primero y el segundo, su preparación no es de lo mejor: gobernamos el mercado a través de las reguladoras, pero no gobernamos todo el mercado; y en el nivel del gobierno de la sociedad hay claros y oscuros, por la reducida capacidad del Estado de resolver los distintos conflictos existentes. Por ello, nos preocupa la calidad del Estado; porque, con lo avanzado en materia económica, los frutos del crecimiento podrían estar mejor distribuidos. Si tuviésemos un Estado más organizado, mejor gestionado, con coordinación eficaz entre los distintos niveles de gobierno y entre los distintos poderes, tendríamos menos pobreza y menor desigualdad. Un Estado articulado, integrado, con reglas claras y, sobre todo, con una ética pública, es un requisito indispensable para mantener la democracia, proponer el desarrollo y generar la integración e inclusión social que tanto necesitamos.

Hoy en día, en el Perú no existe una estrategia de reforma del Estado, sino un conjunto de respuestas a las urgencias de cada momento. La creación del nuevo Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social es importante, está siendo diseñado para coordinar una serie de esfuerzos que el Estado realiza de manera dispersa: incluir a aquellos a los que el mercado incluye parcialmente o no incluye, pero que por ser peruanos tienen derechos básicos. Este ministerio requiere concentrar todos los esfuerzos posibles para que la gente comience a integrarse, primero en los proyectos y los programas públicos, para después integrar e incluir a la gente a través de los proyectos y de las actividades productivas; es decir, a partir de la creación de empleo decente y más abundante. Si el Estado logra pasar a este estadio, es probable que se comience a hablar de una inclusión con un efecto de largo plazo; en caso contrario, solo se cumplirá una función temporal de alivio de la pobreza y de las desigualdades, pero cuando el ciclo económico caiga nuevamente, el Perú volverá a caer en los niveles de pobreza y de exclusión social.

Por ello, lo primero que se tiene que lograr es que la gestión de este nuevo ministerio sea fluida y eficaz para cumplir con sus funciones y objetivos. En este sentido, el propósito de este seminario es aportar ideas sobre cómo llevar a cabo esta tarea, tanto desde el punto de vista técnico como desde el punto de vista de la viabilidad política. Dada la situación económica del Perú, estamos en un momento excepcional para poner en marcha reformas desde abajo,

para las cuales se requiere tener un Estado más grande que el actual, con un 20% o 22% de presión tributaria sobre el producto bruto; es decir, que tenga los recursos para realizar todos estos proyectos y programas y que, al mismo tiempo, sea capaz de disciplinar a la sociedad, incluyendo el sector empresarial, el sector laboral y la sociedad en sí. Si se logra esto, el Perú estará camino a la recuperación del Estado moderno que nos hace falta.

Nuestra universidad estará siempre alerta y dispuesta a cooperar en esta tarea, no solo formando profesionales para la función pública, sino también ayudando a formar a los políticos e investigando sobre los principales problemas del Estado y la política del Perú que tengan que ver con la gobernabilidad democrática y el desarrollo humano incluyente.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 1
LAS CAPACIDADES ESTATALES

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

Conferencia: Las capacidades estatales

Fernando Isuani

INTRODUCCIÓN

Luego del proceso neoliberal que atravesó a la región durante la década de los noventa, en los últimos años se instaló en el debate público y académico una revalorización del rol del Estado en tanto actor clave para el desarrollo económico y social de los países. Sin embargo, tal revalorización¹ convive al mismo tiempo con la clara convicción de que los estados latinoamericanos dan muestras de fuertes dificultades y restricciones para responder de manera efectiva y creativa a los problemas que deben enfrentar y que frecuentemente los desbordan². En este sentido, es común observar que se conciben e implementan diversas iniciativas estatales que muchas veces terminan constituyendo experiencias fracasadas o de bajo impacto. Esta situación interpela la capacidad estatal para prevenir, resolver o morigerar los múltiples problemas que aquejan a nuestras sociedades y nos obliga a realizar esfuerzos tendientes a la construcción y/o reconstrucción de instancias estatales habilitadas para ello.

En efecto, el elevado número de personas que viven en condiciones de pobreza e indigencia; la exclusión social; el déficit en la salud pública; los problemas en la calidad de la educación; el aumento en la criminalidad y la cada vez más preocupante degradación ambiental, entre otros, constituyen un conjunto de cuestiones cuyo tratamiento requiere de la presencia del Estado, pero no de cualquier Estado. Se trata entonces de avanzar en la construcción

¹ En el caso argentino, tal revalorización también se verifica en la opinión pública. Siguiendo a Cheresky, a diferencia del pensamiento dominante en los noventa, hoy se aprecia en la ciudadanía una orientación pro intervención del Estado, que convive con la percepción, aunque con matices, de que estamos frente a un «Estado deficitario en garantizar la provisión de bienes básicos de calidad y para todos y en asegurar la calidad de los servicios» (Cheresky, 2008, p. 30).

² Martínez Nogueira, R. (2002). *Bienes públicos regionales, gobernanza y construcción de capacidades*. EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.

de estados con capacidad de diseñar e implementar políticas públicas que permitan profundizar los procesos de consolidación de la democracia, hagan sustentable el crecimiento económico y reduzcan la desigualdad social. Ello requiere de políticas públicas que sean coherentes y coordinadas³, adaptables a los cambios que plantea un mundo globalizado y orientadas a promover el bienestar general⁴.

Diversas medidas de reforma del Estado se han tomado en el pasado⁵ y muchas otras podrían ser tomadas en la actualidad, pero para adoptar y cristalizar estrategias tendientes al fortalecimiento de la capacidad estatal, y poder al mismo tiempo ser optimista con respecto a sus resultados, entendemos que se torna necesario, primero, generar conocimiento sobre los procesos que las condicionan.

En este trabajo asumimos que el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas⁶ condiciona la capacidad estatal para prevenir, reducir y/o resolver los problemas que procura enfrentar. En este sentido entendemos que el análisis del mismo constituye un camino productivo para orientar aquellas estrategias. A partir de un estudio realizado en 2010 sobre la política del agua en la provincia de Buenos Aires (Argentina), nos proponemos reflexionar sobre las siguientes cuestiones: ¿cómo condicionan los instrumentos de política pública el fortalecimiento de las capacidades estatales? Después de responder esta pregunta y de presentar los resultados del mencionado estudio, ¿qué aprendizajes podemos extraer y de qué manera pueden nutrir futuras estrategias de reforma del Estado?

³ Señala Martínez Nogueira (2010) que la coherencia alude a los aspectos sustantivos de la política. Ello implica orientaciones compartidas, dirigidas a lograr fines claramente explicitados en el marco de estrategias socialmente convalidadas. Por su parte, señala el autor, la coordinación conlleva la necesidad de pensar la intervención estatal en mayor medida desde el punto de vista del ciudadano y la creación de espacios de coproducción de políticas que permitan identificar y trabajar sobre la complejidad de los problemas a enfrentar.

⁴ Ello resulta crítico ya que, como señala Zurbriggen (2007), el Estado latinoamericano históricamente estuvo articulado a redes complejas de relaciones de intereses particularistas y corporativos, agregando que, en un sistema político de estas características se fueron consolidando formas de procesar las demandas, de resolver los conflictos, de distribuir los recursos públicos y el poder, que estuvieron orientadas a satisfacer los intereses particulares de personas o grupos, y no el bien público.

⁵ En muchos casos, siguiendo a Powell y DiMaggio (1999), a través de la constitución de procesos de cambio isomorfo de tipo coercitivo y/o mimético, y no necesariamente procurando fortalecer las capacidades del Estado en el sentido aquí planteado.

⁶ Nos referimos al proceso por el cual se le da forma a un conjunto de medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de concretar los objetivos propuestos y, por lo tanto, a resolver los problemas que afectan a la sociedad.

CAPACIDADES ESTATALES: ALGUNAS CONSIDERACIONES GENERALES

La discusión sobre las capacidades estatales conlleva una revalorización del rol del Estado⁷ en tanto actor clave en los procesos de desarrollo económico y social. En este sentido, dirige su atención hacia el análisis de las fortalezas y debilidades presentes en el Estado, poniendo particular atención en una serie de dimensiones claves: las actividades que realiza, las formas en que se desarrollan, la efectividad que alcanzan, su relación con la sociedad y el rol que en ella cumplen.

El tema ha ido ganando presencia desde mediados de los años ochenta, fundamentalmente a partir de una serie de trabajos que conciben al Estado como un conjunto de organizaciones que reivindican el control de territorios y personas, y asumen que este puede formular objetivos que no son un simple reflejo de las demandas o los intereses de grupos o clases sociales de la sociedad⁸. Así, resaltando la idea de autonomía estatal, se focalizan en el análisis de las capacidades de los estados para alcanzar sus objetivos oficiales.

Para Evans (1985), los niveles de capacidades estatales dependen de la medida en que el Estado logra un aislamiento burocrático weberiano y al mismo tiempo una intensa inmersión en la estructura social circundante⁹. A ello le denomina *embedded autonomy*, concepto que alude a una burocracia

⁷ Para los propósitos de este trabajo asumimos al Estado como el conjunto de organizaciones de gobierno, administración y coerción de una determinada sociedad. En la medida en que pretendemos analizar las capacidades estatales para prevenir, morigerar y/o resolver los problemas sociales, esta noción tiene la virtud de distinguir, dentro del Estado, a aquellas instancias que están directamente involucradas en su desarrollo y fortalecimiento. Cada una de esas instancias tiene sus propias particularidades; así, por ejemplo, las organizaciones de gobierno constituyen el «núcleo estratégico» del Estado (Bresser Pereira, 1997) y son aquellas con la capacidad de crear normas y definir políticas que son comprensivas para el conjunto de la sociedad dentro de un territorio específico. Por su parte, las organizaciones administrativas y de coerción (en este nivel ubicaremos a la burocracia), son las encargadas de realizar y resguardar el cumplimiento de las decisiones adoptadas por las organizaciones de gobierno. Pero más allá de las tareas que cumple como parte del Estado, resulta importante reconocer que la burocracia no es necesariamente un instrumento «implementador» pasivo de las decisiones tomadas por las organizaciones de gobierno. Efectivamente, la acción de la burocracia no puede ser vista como la simple traducción de un conjunto de normas fijadas por las fuerzas políticas que ocupan el gobierno, sino que su actividad expresa también sus esfuerzos por compatibilizar los intereses de sus clientelas y los suyos propios con aquellos sostenidos en los proyectos políticos de los diversos regímenes que se suceden en el poder (Oszlak, 1980).

⁸ Véase: Skocpol, T. & Finegold, K. (1982); Skocpol (1989); Ikenberry (1986); Evans et al. (1985); Evans (1996); Evans & Rauch (1999), entre otros.

⁹ Fernández (2006) se refiere a estos dos planos de las capacidades estatales en términos de «capacidades internas» y «capacidades infraestructurales».

incrustada o inserta en una serie de lazos sociales concretos que la ligan con la sociedad y suministran canales institucionales para la negociación y renegociación continuas de los objetivos y políticas. En esta línea, el autor señala que «la capacidad transformadora del Estado requiere una mezcla de coherencia interna y de conexiones internas»¹⁰.

Para el análisis de la autonomía estatal, Evans centra su mirada sobre la estructuración y el desempeño de la burocracia, en tanto instrumento para el logro de los objetivos públicos. Siguiendo a Weber, señala la importancia del sistema de reclutamiento meritocrático, el que combina formación y pruebas de acceso a la administración pública, y la existencia de una carrera profesional predecible que proporcione la expectativa de ascensos relacionada con el desempeño y actúe como recompensa a largo plazo para los empleados públicos. De esta manera, se aumentan las chances de lograr un aparato administrativo mínimamente competente y generar una coherencia corporativa y un claro espíritu de cuerpo. Estos elementos combinados, señala el autor, mejoran la capacidad de las organizaciones administrativas para conseguir fines a largo plazo¹¹.

Asimismo, señala que el logro de esta combinación depende del carácter históricamente determinado del aparato estatal y de la índole de la estructura social en la que se inserta. Por ello, el estudio de las capacidades estatales requiere tener en cuenta la interacción entre actores al interior del Estado, y los que pertenecen al entorno socioeconómico y político en el cual actúa, procurando identificar los intereses y recursos de poder que movilizan para incidir sobre las intervenciones estatales en la sociedad.

Sumado al planteo de estos abordajes, en los años noventa comienzan a cobrar fuerza un conjunto de trabajos que abordan el tema desde una perspectiva asociada a la idea del «buen gobierno» y con un énfasis en cómo mejorar el desempeño de las agencias y organismos públicos, por cuya eficacia y eficiencia se muestran preocupados, al tiempo que procuran establecer metodología e indicadores que puedan medir aquellas capacidades¹². Esta literatura se encuentra asociada a los conceptos de fortalecimiento de capacidades

¹⁰ Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Revista Desarrollo Económico*, 35 (140), 555. Como señala Schneider (1999), autonomía enraizada es una situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con otros actores sociales, pero aún así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma y de actuar en consecuencia.

¹¹ Ibid.

¹² Tobelem, 1992; Polidano, 1999; Mizrahi, 2004, entre otros.

institucionales, capacidades del sector público, *capacity building*, *institutional strengthening* o *capacity enhancement*¹³.

Como señala Rodríguez Gusta (2007), si los autores y enfoques coinciden en un punto, es en considerar a las capacidades como la habilidad para lograr un propósito. En esta línea encontramos los trabajos de Hilderbrand y Grindle (1997) como una clara expresión de los mismos. Las autoras definen la capacidad del sector público como la habilidad de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. En un nivel más instrumental, ofrecen un marco metodológico que presenta a un conjunto de cinco dimensiones que afectan tanto las capacidades del sector público, como las intervenciones para construirlas¹⁴.

DEBILIDAD ESTATAL EN ARGENTINA

Durante los noventa y en los primeros años del nuevo siglo se desarrollaron en Argentina numerosos trabajos que, con perspectivas, metodologías, énfasis y observatorios diversos, han servido para echar luz sobre las transformaciones que el neoliberalismo produjo en la relación Estado y sociedad, y sobre las que generó al interior del propio aparato estatal, estas últimas en el marco de lo que se dio a conocer como la reforma de segunda generación¹⁵.

Además de coincidir en que el mayor impacto se dio en el primer tipo de transformación (particularmente a partir de los mecanismos de las privatizaciones, la descentralización y la desregulación) los estudios convergen también en señalar que los logros en términos de potenciar la capacidad de intervención estatal fueron más bien pobres. Como señala Martínez Nogueira: «el resultado de esas reformas ha sido un “Estado remanente”, con deficiencias serias en su funcionamiento y sin logros satisfactorios de los objetivos de transformación de la gestión que fueron enunciados. En definitiva, no se mejoraron

¹³ En gran medida, estos conceptos han sido promovidos por organismos internacionales en relación a sus intervenciones en los «países en vías de desarrollo». Nos referimos al Banco Mundial, al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y al Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁴ Esas dimensiones son: los recursos humanos dentro de cada organización; la organización misma; el conjunto de organizaciones con las cuales ella se relaciona para funcionar efectivamente; el contexto institucional del sector público; y, finalmente, el entorno económico, político y social dentro del cual se enmarca el sector público

¹⁵ Santiso (2001) reseña el conjunto de medidas incluidas en este último tipo de reformas: reforma del servicio civil, reforma laboral, reestructuración de ministerios, modernización legislativa, mejoramiento de la capacidad regulatoria y extractiva, entre otras.

las capacidades adaptativas para anticipar y dar respuestas a los cambios en las necesidades y las demandas sociales, no se perfeccionaron sus servicios, ni tampoco se ganó en la identificación y aprovechamiento de oportunidades, en el despliegue de la innovación, en su potencial para movilizar recursos sociales y en brindar orientación estratégica»¹⁶.

Esta ausencia de cambios profundos en el aparato público no ha permitido revertir la crisis histórica de las capacidades estatales en Argentina a las que alude Sidicaro (2001). Al entender por crisis del Estado el deficiente cumplimiento de las funciones propias de los aparatos estatales en las modernas sociedades capitalistas, este autor señala que en el caso argentino ello se combinó con la expansión del intervencionismo estatal, dando por resultado la desorganización administrativa del aparato estatal, la descoordinación de su burocracia y el descreimiento en el servicio público, entre otros aspectos.

Si bien reconoce que resulta difícil establecer el origen exacto en el que tal crisis se inició, entiende que las consecuencias del debilitamiento estatal cubrieron a «casi todos los mecanismos de acción pública y marcaron muchos planos de la vida social»¹⁷. Más allá de aquella dificultad, Sidicaro destaca que a partir de los años sesenta se profundiza el deterioro de los servicios de salud, educación y seguridad, por lo que la sociedad buscó en el sector privado los servicios que el Estado no le brindaba de manera eficiente. Esa debilidad estatal ha contribuido a mantener un esquema de funcionamiento que dificulta notablemente la eficacia del Estado a la hora de asegurar los derechos ciudadanos en diversos ámbitos institucionales de la vida social argentina. Esa dificultad constituye un atributo extendido y presente en los más diversos escenarios de la intervención estatal. En este sentido, un estudio del PNUD (2008) que reúne diversos diagnósticos sectoriales permite apreciar que tal atributo se encuentra presente en el sistema educativo, en la salud, en la provisión de los servicios públicos, en la justicia y la seguridad pública, entre otros¹⁸.

Otros estudios más específicos han permitido establecer los alcances de la debilidad estatal, por ejemplo, en la regulación de servicios públicos privatizados.

¹⁶ Martínez Nogueira, R. (2002). *Bienes públicos regionales, gobernanza y construcción de capacidades* (p. 4). EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.

¹⁷ Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la argentina (1989-2001)* (p. 94). Buenos Aires: Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires.

¹⁸ Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Informe PNUD, Argentina.

En tal sentido, Oszlak y Felder (1997) destacan la falta de autonomía de los entes de regulación producto de la injerencia recurrente del Poder Ejecutivo en sus decisiones¹⁹. Asimismo, señalan las serias deficiencias que estos organismos muestran en los recursos materiales y humanos con los que cuentan para desarrollar sus funciones.

Por otra parte, en un detallado estudio realizado por Fernández et al. (2006) se analizan las capacidades estatales para el desarrollo del sector productivo en la provincia de Santa Fe durante los años noventa. Al respecto, el autor observa el debilitamiento de las áreas estatales dedicadas a promover los procesos de acumulación económica, no solo por el escaso presupuesto que manejaban, sino también por la ausencia de una política de recursos humanos que priorizara el reclutamiento meritocrático y la calificación del personal. El análisis realizado concluye en que «el desafío de construir capacidades estatales se realiza en un escenario complejo, signado por un Estado desquiciado, carente de autonomía y predispuesto a actuar selectivamente en función de determinadas matrices de poder e intereses»²⁰.

Como los estudios reseñados han permitido apreciar, el Estado argentino se encuentra en una situación de insolvencia con respecto a sus capacidades²¹, lo que pone en debate el papel que la administración pública y su lugar en la construcción de una nueva institucionalidad.

En este marco, y buscando alternativas para revertir esta situación, se han planteado propuestas de reforma²² conformándose, como señala Oszlak (1999), un verdadero «supermercado de modelos de Estado deseable donde cambian los rótulos pero no la naturaleza de los productos ofrecidos.

¹⁹ Azpiazu (2008) coincide al señalar que debido a problemas en su legitimidad de origen (muchos de ellos fueron creados por decreto) y a las características de sus cuerpos directivos (ausencia de un verdadero funcionamiento colegiado y designación y remoción en manos exclusivas del Poder Ejecutivo), el grado de autonomía de estos organismos es considerablemente reducido. Destaca que esta situación ha ido a contramano de lo que recomienda la experiencia internacional en la materia.

²⁰ Fernández, R.; Güemes, M.; Magnin, P. & Vigil, J. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

²¹ Desde una perspectiva comparada con el resto de los países de América Latina, esta insolvencia se ve confirmada por el trabajo de Tomassi y Stein (2006). En efecto, en dicha comparación, y medido en términos de tres niveles (alto, medio y bajo), Argentina ocupa un nivel bajo en el índice general de calidad de las políticas públicas desarrollado por los autores. Dicho índice toma en cuenta la estabilidad, adaptabilidad, implementación y compulsión, coordinación y coherencia, relevancia pública y eficiencia de las políticas públicas.

²² Acuña destaca que las particularidades del caso argentino muestran, en general, una mal articulada estructura de «capas casi geológicas de distintas reformas que pretendían alcanzar objetivos de largo plazo y, con suerte, duraron meses o quizás, algunos años» (Acuña, 2008, p. 3).

En sus góndolas puede optarse entre el Estado necesario, inteligente, atlético o mínimo»²³, entre otros. El uso alternativo de estos rótulos se ha dado en el marco de estrategias de reforma que mostraron ser semánticamente flexibles, pero impotentes para cambiar estructuras y comportamientos.

Para adoptar y cristalizar estrategias tendientes al fortalecimiento de la capacidad estatal, y poder al mismo tiempo ser optimista respecto de sus resultados, entendemos necesario previamente generar conocimiento suficiente sobre los factores que condicionan tal fortalecimiento. Por ello, a continuación centramos nuestra mirada en los instrumentos de política en tanto condicionantes de las capacidades estatales.

INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: SU INCIDENCIA EN LAS CAPACIDADES ESTATALES

Tomando como supuesto central el hecho de que formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal, en sus resultados se juegan y expresan las capacidades del Estado²⁴. En este punto, se verifica la íntima ligazón que las capacidades guardan con las políticas públicas; es decir, con el conjunto de actos y no actos del Estado frente a un problema o un sector relevante de su competencia²⁵.

En términos generales, para que no queden en una mera declaración retórica, dichas políticas requieren de un conjunto de instrumentos²⁶ con los cuales materializar la intervención estatal en la sociedad para hacer frente a los diversos problemas sociales. Por ello, las características que adquieran dichos instrumentos habilitarán —o no— a las diversas instancias estatales para atender las demandas sociales²⁷; en otros términos, los instrumentos

²³ Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: El desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, (1610).

²⁴ Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas*. Documento de Estudios Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Vol. 3, Nº 2.

²⁵ Meny, Y. & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

²⁶ Francisco Sagasti y Alberto Aráoz, A. asumen que un instrumento es «una entidad compleja que comprende uno o más de los siguientes aspectos: dispositivo legal, estructura de organizaciones y un conjunto de mecanismos operativos» (Aráoz & Sagasti, 1975, p. 13).

²⁷ Destacando este costado instrumental de la acción estatal, Skocpol (1989) señala que entre las condiciones previas para la implementación de una política por parte del Estado está la de disponer de funcionarios leales y calificados y de abundantes recursos económicos para alcanzar los objetivos propuestos. Al mismo tiempo, señala que es necesario definir la autoridad y los medios organizativos que

de política pública dotan al Estado de las capacidades necesarias para intervenir eficazmente en la sociedad.

Uno de los más importantes cambios en las políticas de los últimos cincuenta años, señalan Schneider e Ingram (1990), ha sido la proliferación de instrumentos a través de los cuales los gobiernos buscan influenciar los comportamientos de los ciudadanos y lograr sus propósitos políticos²⁸. Siguiendo a Vedung, a través de los instrumentos de política pública la autoridad gubernamental ejerce su poder en procura de asegurarse el apoyo y efectuar o prevenir el cambio social²⁹. De esta manera, la probabilidad de incidir exitosamente sobre ciertos problemas públicos o cuestiones sociales descansa en cómo el gobierno construye, define o elige los instrumentos de política³⁰.

En este trabajo reivindicamos el término «instrumentos de política» para hacer referencia a aquellos medios o condiciones básicas y estratégicas sin las cuales el Estado renuncia a la posibilidad de concretar los objetivos propuestos y, por lo tanto, a resolver los problemas sociales que enfrenta. Esos instrumentos o condiciones necesarias pueden ser agrupados en tres tipos de instrumentos: un dispositivo normativo que estructure y oriente sus actividades, un dispositivo de gestión que las sostenga y concrete, y un conjunto de recursos básicos que las torne viables³¹.

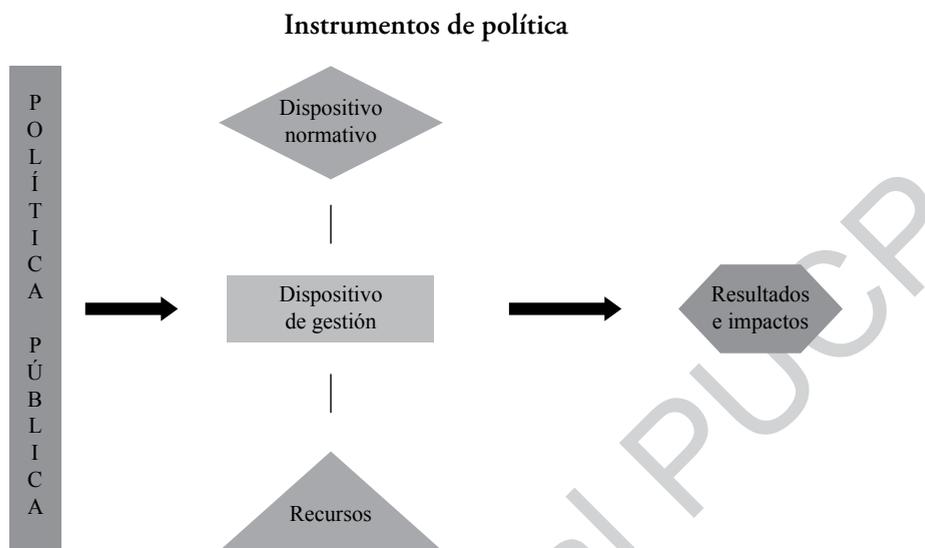
tiene que desplegar un Estado, más allá de los recursos económicos que disfrute. Las respuestas a estas cuestiones, sostiene, ofrecen una mejor idea sobre la influencia directa e indirecta de la que dispone un Estado para conseguir cualquier objetivo que pueda proponerse.

²⁸ Schneider, A. & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52 (2).

²⁹ Vedung, E. (2005). Policy Instruments: Typologies and Theories. En Bemelmans-Videc, M.; Rist, R. & Vedung, E. (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy instruments & their evaluation*. Reino Unido: Transaction Publisher.

³⁰ Eliadis, P.; Hill, M. & Howlett, M. (2007). *Designing government: From Instruments to Governance*. Montreal - Londres: Mc Gill-Queen's University Press.

³¹ Seguimos aquí, aunque con alguna variación, el esquema utilizado por Aráoz, A. y Sagasti, F. (1975). Estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en países con menor Desarrollo. En *Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico* (Nº 27). Washington D.C.: Programa Regional de Desarrollo Científico Tecnológico - Departamento de Asuntos Científicos Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.



Fuente: elaboración propia en base a Aráoz & Sagasti (1975).

Es importante tener en cuenta que mas allá de la evaluación que pueda realizarse con respecto a la efectividad que demuestre un instrumento determinado, en gran medida ello estará fuertemente condicionado por el proceso mediante el cual el mismo fue configurado. En ese sentido, los instrumentos adquieren un carácter político; esto es, no necesariamente surgen de la creencia de que constituyen los mejores medios para alcanzar determinados resultados, tal como podría sugerir una mirada efectivista³². Lejos de ello, el proceso de configuración de instrumentos de política (CIP) se desarrolla en un marco político-administrativo que lo condiciona³³.

Así, los actores (tanto estatales como no estatales) que participan del proceso en el cual los instrumentos son configurados, tienen en sus manos la responsabilidad de dotarlos del potencial requerido para que el Estado pueda prevenir, atenuar o resolver los problemas que afectan la vida de los ciudadanos. Aquellos inciden en los contenidos, la calidad y la consistencia de esos instrumentos, pero lo hacen llevando adelante una serie de articulaciones

³² Ringeling, A. (2002). «An Instrument is not a Tool». Trabajo presentado en la Conferencia Instrument Choice in Global Democracies, Canadá.

³³ Como señalan Linder y Peters, las percepciones de los responsables de las decisiones, y sus asesores, sobre los instrumentos de política gubernamental «operan dentro de una compleja ecología de contextos, empezando por las circunstancias organizacionales inmediatas de quien toma las decisiones y extendiéndose a las características del sistema político» (Linder & Peters, 1993, p. 5).

entre ellos, y en función del conjunto de intereses que los moviliza. Los instrumentos responden así a la voluntad de quienes definen la política, los diseñan y finalmente los usan.

La interacción entre los actores da al CIP una determinada dinámica, la que incidirá en el contenido, la articulación y la coherencia de y entre los diversos instrumentos de política. Como señalan Aráoz y Sagasti, en esta dinámica se modifican leyes y decretos iniciales, se alteran organizaciones y se cambian procedimientos operativos. Finalmente, todo ello impactará en la mayor o menor efectividad de la intervención estatal³⁴.

Por último, y tomando en cuenta la incidencia que los actores involucrados tienen en el CIP, es importante destacar que los mecanismos de acceso y participación en el mismo juegan un papel crítico en sus resultados.

BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS INSTRUMENTOS

Cuando hacemos referencia al dispositivo normativo (DN) nos referimos al conjunto de leyes, decretos y reglamentos que encuadran y autorizan una política pública, definiendo su orientación y alcances, asignando las responsabilidades, roles y atribuciones requeridas para la puesta en marcha de la misma.

En su formulación tienen un papel central las organizaciones de gobierno (tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo), siendo no menor la incidencia del sistema político imperante (presidencialista, parlamentario o las diversas variantes de ambos) a la hora de establecer cuál es el papel y el peso que cada uno de ellos tiene en la configuración del DN y, particularmente luego, en el control de su cumplimiento³⁵.

Además del rol que en la configuración del DN pueden jugar los actores estatales, debemos observar también la participación de aquellos no estatales que logran incidir sobre dicha configuración, muchas veces gracias al acceso que el propio Estado les facilita. Así, la interacción entre estos va moldeando al DN fijando así el alcance de la intervención estatal, encuadrando su accionar

³⁴ Aráoz, A. & Sagasti, F. (1975). Estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en países con menor desarrollo. En *Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico* (Nº 27). Washington D.C.: Programa Regional de Desarrollo Científico Tecnológicos - Departamento de Asuntos Científicos Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

³⁵ Ferraro (2006) señala que el caso argentino la sanción de las leyes (a cargo del Legislativo) es independiente de su implementación posterior (a cargo de la burocracia que se supone bajo el control del Poder Ejecutivo).

y asignando autoridad a las diversas instancias organizacionales para desempeñar un conjunto de actividades o resolver cierto tipo de problemas³⁶.

Señalamos, además, que el juego de intereses y posiciones diversas que tengan los distintos actores (internos y externos al Estado), incidirá de manera decisiva en la coherencia y viabilidad que logre el DN en tanto instrumento de política. Así, por ejemplo, no es poco frecuente advertir que la disputa entre valores, intereses y agendas de los diversos actores se convierten en un condicionante potente que dificulta o frustra la puesta en marcha de una política pública.

DISPOSITIVO DE GESTIÓN

Poner en práctica lo establecido en el dispositivo normativo le demanda al Estado contar con un dispositivo de gestión (DG), el que supone la estructuración de un esquema organizacional con el cual llevar adelante actividades de gestión operativa y de control de gestión³⁷ necesarias para concretar los objetivos oficiales del Estado. Sin dicho dispositivo, o con una inadecuada estructuración del mismo, el Estado verá vulnerada su capacidad para alcanzar los resultados esperados en una determinada área de intervención.

Puede asumirse que en un determinado campo de política el DG se integra con un conjunto de instancias organizativas estatales (preexistentes o nuevas), aunque podría también incluir a organizaciones no estatales si ello es considerado oportuno o necesario. Así también, el DG da cuenta del modo o estilo de acción con el cual el Estado se propone intervenir en la sociedad (por ejemplo, centralizado o no, articulado con la sociedad civil o no, adaptativo o no).

La existencia de múltiples actores organizacionales genera una tendencia a la fragmentación del DG, lo que pone en discusión el tema de la coordinación. Según Mintzberg (1993), la coordinación da lugar a la existencia e implementación de diversos mecanismos «aglutinantes». Las formas que ellos pueden adquirir son diversas y dependen de los objetivos y demás atributos

³⁶ Brown, M. & Erie, S. (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En Oszlak, O. (ed.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

³⁷ Siguiendo a J. C. Cortázar (2005), por gestión operativa se entiende al conjunto de acciones que transforman y aplican determinados recursos —capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos— para generar productos o servicios. Además, por control de gestión se entiende a las acciones de monitoreo de los resultados de las operaciones, mediante las cuales se busca corregir las desviaciones con respecto a los estándares establecidos.

que caractericen a la política (alcance, interacción con los beneficiarios, tecnologías empleadas, etcétera). Así, por ejemplo, se puede apelar a la coordinación de procesos de trabajos, la creación de instancias de coordinación interinstitucional o intergubernamental, la conformación de mesas de gestión compartidas, etcétera³⁸.

Importa destacar que la búsqueda de coordinación afectará la discrecionalidad de los involucrados en la política desde el momento que supone el establecimiento de ciertos condicionantes que demandarán ajustar las acciones y decisiones individuales a las del conjunto. Se instalará así una tensión entre quienes procuran aumentar o retener su poder organizacional, y los requerimientos de integración de esfuerzos que se establecen para reducir la incertidumbre que causa aquel arbitraje. La coordinación procura entonces que los organismos involucrados no operen en la política pública dentro de un estilo puramente autónomo, sino más dentro del esquema integrado y articulado que dote de mayor efectividad a las respuestas que el Estado pueda brindar frente a los problemas sociales que enfrenta.

RECURSOS

Es claro que sin la posibilidad de contar con un conjunto de recursos básicos, el DG no podrá ponerse en marcha y los objetivos oficiales no serán alcanzados. De esta manera, las políticas públicas quedan ubicadas en el nivel de meras iniciativas discursivas y el Estado expuesto en una impotencia que mella su legitimidad.

En este trabajo entendemos que el Estado pone a prueba sus capacidades en la aptitud que demuestre para disponer, en cantidad y calidad, de tres tipos de recursos claves: recursos humanos, recursos financieros y recursos tecnológicos.

Con respecto a la dotación de recursos humanos, destacamos el papel clave que tiene la selección, promoción y desarrollo de los mismos en el proceso de consolidación de una burocracia profesional que pueda constituir un claro soporte de las actividades estatales.

Debemos considerar, como señala Echebarría (2005), que América Latina ha sido históricamente considerada como una región con estados grandes pero débiles, y que buena parte de esa debilidad ha sido asociada a la falta de una burocracia con profesionales estables. En este sentido, señala que la burocracia

³⁸ Mintzberg, H. (1993). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.

ha sido tomada como un recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy lejano de los rasgos institucionales del modelo que describiera Weber³⁹.

Otro de los recursos que consideramos claves es el financiero. Este, adquiere un alto grado de criticidad, toda vez que nos habla de la «capacidad de fuego»⁴⁰ con la que cuentan los organismos involucrados en el DG para materializar las acciones que le son requeridas.

Cuando hablamos de financiamiento hacemos referencia tanto al flujo de ingresos endógeno, como al que tiene un carácter exógeno. El primero hace referencia al que proviene de la asignación presupuestaria que año a año realiza el Poder Legislativo. Por su parte, el financiamiento exógeno se relaciona con el conjunto de recursos financieros al que se puede acceder por préstamos, donaciones, cobro de tasas, aranceles o algún otro medio alternativo al presupuestario.

Por último, entendemos que un recurso que se revela también como crítico para el funcionamiento del DG es la tecnología, entendida como ese conocimiento utilizado o utilizable a escala social que sirve para transformar elementos materiales o simbólicos en bienes o servicios.

Se pueden distinguir dos tipos de tecnologías: las centrales y las de apoyo. Las primeras son aquellas cuya presencia permite las acciones centrales que una determinada política se propone, por lo que su inexistencia implicaría que no se podrían cumplir con algunos o todos los objetivos que la política busca⁴¹. Por su parte, las tecnologías de apoyo condicionan el logro de los objetivos de la política de manera indirecta y existen en función de las tecnologías centrales a las que necesariamente deben adaptarse y servir⁴².

Hasta aquí, hemos presentado los tres instrumentos de política que entendemos dotan al Estado de las capacidades potenciales para intervenir en la escena económica y social. Como hemos señalado, estos instrumentos no surgen por generación espontánea, sino que son el resultado de un proceso que les da forma y les brinda una determinada congruencia y efectividad.

³⁹ Echebarría, K. (2005). «Analizando la Burocracia: una mirada desde el BID». X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.

⁴⁰ Fernández, R.; Güemes, M.; Magnin, P. & Vigil, J. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

⁴¹ Por ejemplo, la producción de un determinado bien o la prestación de un determinado servicios.

⁴² Las tecnologías de mantenimiento, las de adquisición y distribución de insumos y las de información o las de comunicación de información, son un ejemplo.

Para lograr una mayor comprensión de este planteamiento, a continuación presentamos los resultados de un estudio de caso que tuvo como objetivo analizar la manera en la que el proceso de configuración de instrumentos de política condicionó el fortalecimiento de las capacidades del Estado en un campo de intervención específico: la política del agua.

POLÍTICA DEL AGUA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (1992-2008)⁴³

La provincia de Buenos Aires (Argentina), con más 300 000 km², posee amplios territorios que históricamente han sufrido los efectos de fuertes periodos de excesos hídricos alternados con otros de sequía. A esta situación de alta vulnerabilidad asociada al riesgo climático se le suma un conjunto de problemáticas ambientales tales como la degradación del suelo y del agua, la urbanización no planificada, la contaminación de origen industrial de los recursos hídricos, además del creciente agotamiento de los recursos acuíferos del gran Buenos Aires.

Por otra parte, la diversidad de usos a los que está sometida el agua (tanto superficial como subterránea), involucra a un conjunto amplio y diverso de actores que tienen distintos grados de participación en aquellos problemas, tanto en sus causas como en los intentos por evitarlos o revertirlos. Entre esos actores aparecen el Estado (provincial y municipal), diversas comunidades, industrias, explotaciones agrícola-ganaderas, empresas de servicios y ONG.

Todos ellos constituyen un conglomerado que incide en las posibilidades reales de lograr la sustentabilidad del recurso hídrico, dando lugar a un entramado de relaciones en el que se combinan intereses diversos, difusos y contradictorios.

Hasta la década de 1990, el Estado provincial, principal responsable de los recursos naturales⁴⁴, regulaba la disponibilidad, calidad y aprovechamiento del agua con un dispositivo normativo que se presentaba fragmentario, parcial y disperso, con normas muchas veces superpuestas y contradictorias. Además, contaba con un dispositivo de gestión fuertemente fragmentado y atravesado

⁴³ La versión completa de este estudio puede encontrarse en Isuani, F. (2010). *Los caminos de la debilidad Estatal. Capacidades estatales y política pública. Una mirada sobre el proceso de configuración de instrumentos de política pública. El caso de la política del agua en la provincia de Buenos Aires (1992-2008)*. Tesis de Doctorado, FLACSO-Argentina.

⁴⁴ El artículo 124 de la Constitución Nacional incluye a los recursos naturales en el dominio de la provincia.

por un marcado proceso de insularidad burocrática. Todo ello, dio lugar a un marco de acción estatal teñido de una marcada debilidad para enfrentar los problemas relacionados con el agua, los que lejos de resolverse aún hoy mantienen sus efectos negativos.

Frente a esta situación, en 1992 el Poder Legislativo provincial inició un proceso de configuración de los instrumentos de política para afrontar el tema a partir de la elaboración de un proyecto de Código de Aguas. Con él, buscó dotar al Estado de un régimen legal unificado que le permitiera adquirir una visión integral del recurso para poder orientar los planes de gobierno en la adecuada preservación, conservación y manejo del recurso. Dicha iniciativa, además, promovió un cambio fundamental en el dispositivo de gestión existente hasta ese momento, al proponer la creación de: a) una Autoridad del Agua a nivel central, destinada a cumplir un papel rector con atribuciones para orientar y coordinar la política hídrica en todo el territorio; y b) la figura de los Comités de Cuenca, espacios de participación social a nivel territorial.

El inicio de ese proceso generó una clara oportunidad para que el Estado provincial pudiera reestructurar y fortalecer su dispositivo normativo en la materia y, particularmente, para que el Poder Ejecutivo pudiera disponer de un dispositivo de gestión con el cual promover la gestión integral del recurso y generar, al mismo tiempo, mayores niveles de articulación y coordinación entre las organizaciones burocráticas involucradas en el tema. Ello generaría condiciones para dotar al Estado de un mayor potencial para enfrentar con eficacia el conjunto de los problemas ecológicos, sociales, económicos y políticos asociados con el recurso.

Aquel proceso abría un escenario para dejar atrás una historia marcada por la falta de articulación interinstitucional, la deficiencia en el intercambio de comunicación e información, dificultades generadas por la superposición de funciones e incluso el problema de la dilución de responsabilidades⁴⁵.

Sin embargo, y pese a que en 1999 se logró la sanción del Código de Aguas y en el año 2000 se creó la Autoridad de Agua provincial, transcurrida una década es posible afirmar que el Estado provincial sigue exhibiendo una política hídrica igualmente fragmentada y desarticulada, hecho que dificulta la posibilidad de prevenir, atenuar o resolver los problemas más críticos asociados con el recurso.

⁴⁵ Pochat, V. (2005). Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencias de Argentina. En *CEPAL - Serie Recursos Naturales e Infraestructura* (N° 96). Santiago de Chile.

DEL FORTALECIMIENTO A LA REPRODUCCIÓN DE LA DEBILIDAD ESTATAL

El caso arrojó como resultados que un CIP puesto en marcha con la intención de fortalecer la capacidad de intervención estatal, mejorando los instrumentos de política para superar los problemas de fragmentación y desarticulación que caracterizaban a la política del agua provincial, finalmente contribuyó a la reproducción de aquellos rasgos negativos que caracterizaban a la política del agua y debilitaban la intervención estatal en el aprovechamiento, preservación y gestión del recurso.

En este sentido, cabe preguntarnos: ¿por qué se perdió la oportunidad de fortalecer las capacidades estatales en el campo de la política hídrica provincial? O, puesto en otros términos, ¿cómo contribuyó el CIP a reproducir las condiciones de debilidad estatal en dicho campo?

A continuación, tres factores nos ayudarán a responder las preguntas planteadas:

- *El papel de los actores involucrado en el CIP:* se destaca principalmente el rol que cumplieron el Poder Ejecutivo (PE), el Poder Legislativo (PL) y la propia burocracia provincial. En tal sentido se combinó una clara predisposición del PE a satisfacer intereses sectoriales y de corto plazo, el papel marginal del PL en la formulación e implementación de la política del agua y, por último, la eficacia y productividad de la burocracia para cumplir un rol sectorial. En este sentido, el Estado fue funcional de acuerdo a una lógica de acción particularista, dejando de lado los rasgos más problemáticos y estructurales de la política del agua provincial.
- *La dinámica del proceso bajo estudio:* producto del rol jugado por los actores involucrados, el CIP adquirió una dinámica particular. Así, a un primer momento utópico —con sesgo tecnocrático y sin viabilidad política—, le siguió uno de estancamiento y, finalmente, otro de cristalización particularista y pragmática, despojada de cualquier intención de cambio. En esa dinámica, los instrumentos fueron variando su sentido, alcance y horizonte, diluyéndose en el tiempo su aptitud para potenciar la capacidad de intervención estatal.
- *El alcance y nivel de participación social en el CIP:* las decisiones centrales durante el CIP fueron tomadas en un marco de estricta opacidad estatal y al margen de cualquier debate público. Cuando se estableció

un espacio institucionalizado de participación, este dejó entrever una concepción claramente corporativa por parte del PE, quien privilegió a grupos pequeños de poder con intereses en torno al agua, y al mismo tiempo excluyó a otros interesados y/o afectados por la problemática del agua (organizaciones ambientalistas y vecinales, universidades con especialistas en el tema, municipios, entre otros).

CONSIDERACIONES FINALES

En el camino recorrido en este trabajo hemos procurado dar cuenta de la forma en la que el CIP condiciona las capacidades del Estado para atenuar, prevenir o resolver los problemas que lo demandan. En tal sentido, vemos que ha resultado un camino productivo para estudiar los procesos que condicionan el fortalecimiento de capacidades estatales

Asimismo, entendemos que en la medida en que la CIP es resultado de la interacción entre los intereses de los actores estatales y no estatales, su estudio nos acerca a la comprensión de la forma en la que el Estado se vincula con la sociedad y la manera en la que elige hacerlo.

Por su parte, cabe resaltar que el fortalecimiento de las capacidades estatales no solo reclama la atención sobre las acciones de la burocracia estatal, sino también sobre las decisiones que toman y llevan adelante tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo. En tal sentido, resulta importante ampliar la noción de capacidades estatales muchas veces reducidas a las de capacidades burocráticas.

Creemos, por tanto, que una condición básica para el fortalecimiento de las capacidades estatales es la existencia de actores que expresen su interés y voluntad para dotar al Estado de instrumentos de políticas sustentables y orientadas a mejorar la calidad de vida de nuestras sociedades, y que actúen en consecuencia.

Frente a ello, entendemos que las estrategias de reforma requieren actuar sobre:

- *El sistema político*: mediante el fomento y desarrollo en los partidos políticos del interés por el fortalecimiento de las capacidades estatales, por jerarquizar el lugar que le otorgan al funcionamiento del Estado en sus estrategias de gobernabilidad y por orientar las políticas públicas hacia la generación de valor público.

- *La relación Parlamento-burocracia:* promoviendo estrategias de acercamiento entre ambos, fomentando lazos fluidos y espacios de trabajo conjunto que favorezcan el monitoreo, la evaluación y la rendición de cuentas sobre los resultados de las políticas públicas.
- *Los procesos de formulación e implementación de políticas públicas:* al generar mecanismos que permitan el desarrollo de políticas públicas deliberativas, de manera que contemplen la diversidad de intereses sociales y reafirmen su carácter público.
- *La acción proactiva del Estado:* a través del fortalecimiento de una función de planificación que permita recuperar una mirada de largo plazo e involucre de manera creativa a los diversos actores y recursos disponibles en la sociedad
- *La coordinación e integralidad de las políticas públicas:* por medio de la generación de mecanismos que permitan superar los límites de las intervenciones sectoriales y ofrezcan respuestas acordes con la complejidad de los problemas sociales que enfrentan.

Fondo Editorial PUCP

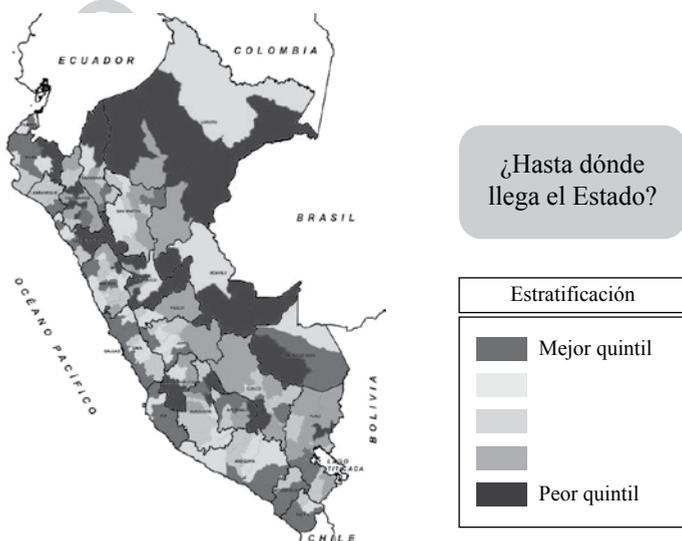
Panel: La densidad del Estado y el Estado móvil

Sinesio López

UN ESTADO ANTIDEMOCRÁTICO

El Estado Peruano tiene islas de modernidad, pero la mayoría de sus aparatos, especialmente aquellos que tienen ver con los servicios y derechos de la población, está anquilosada y sometida a formas tradicionales de organización y funcionamiento. En estos aparatos económicos se deciden las políticas económicas, los impuestos, las regalías, el canon, las exoneraciones tributarias, los convenios de estabilidad tributaria, las privatizaciones, las concesiones, los gastos sociales. La coexistencia de las islas de modernidad con los aparatos sociales anquilosados del Estado configura una especie de Estado hemipléjico. Sus aparatos económicos funcionan más o menos bien, pero sus aparatos sociales (salud, educación, seguridad) dejan mucho que desear, reciben poco presupuesto y son ineficientes.

Perú: índice de densidad del Estado provincial 2007 (PNUD)



Nuestro Estado, como la mayoría de los estados de América Latina, no es democrático. Sus políticas sociales (educación y salud) no llegan a todos los peruanos y peruanas por igual. Lo mismo sucede con la ley, la justicia y la seguridad. El PNUD constata que la educación no llega a todo el territorio ni alcanza a todas las clases sociales. No todos asisten ni concluyen la secundaria. El 40% de peruanos abandona sus estudios secundarios y no logra, por consiguiente, adquirir una de las herramientas que les podría permitir romper el círculo vicioso de la pobreza. Algo parecido sucede con la salud medida en términos de número de médicos por habitante. El 79% de las provincias no supera el mínimo de médicos señalado por el estándar internacional en salud. Como es obvio, las provincias de la costa son las mejor atendidas tanto en la educación como en la salud en desmedro de las de la sierra y de la selva. En estas últimas regiones el Estado es más delgado e inoperante, a diferencia de la costa, en donde es más denso.

El Informe del PNUD es exclusivamente cuantitativo. No entra al análisis de la calidad de las políticas públicas en salud y en educación. ¿Qué pasa con la calidad de la educación y la salud públicas en Perú? Mi hipótesis es que, en términos cualitativos, la educación y la salud públicas en Perú y en América Latina son un desastre y que, lejos de ser mecanismos de igualación de oportunidades, constituyen espacios institucionalizados de discriminación. ¿Puede acaso compararse la calidad de una escuela fiscal con la de una escuela privada en donde se educan los hijos de las clases medias y altas? No, de ninguna manera, porque en las escuelas fiscales se educan los pobres, los indios y los cholos. No es el caso europeo, en donde la atención de estos servicios públicos es de alta calidad porque todas las clases sociales asisten sin discriminación a los mismos centros educativos y a los mismos centros de salud. Esto genera, más allá de las jerarquías sociales y las diferencias culturales, un sentimiento de comunidad política que todos comparten y que en Perú casi no existe.

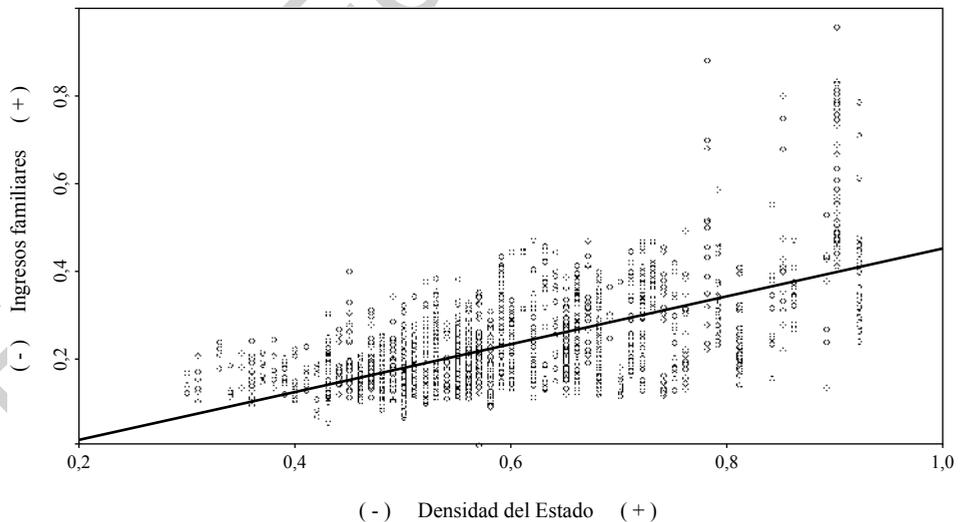
Si se relaciona la densidad del Estado con el índice de desarrollo humano en el Perú, el resultado es el siguiente: a más Estado, más desarrollo humano; y a menos Estado, menos desarrollo. Para decirlo con más precisión: aquellas regiones, provincias y distritos que tienen más y mejor Estado tienen también un mayor nivel de desarrollo humano. El año pasado el PNUD publicó los resultados de una investigación revolucionaria sobre lo que ese organismo internacional denomina densidad del Estado.

Con este concepto y su respectiva operacionalización, el PNUD mide la presencia del Estado y de sus políticas sociales en las diversas regiones

y provincias del país. Se utilizaron diversos indicadores como educación, salud, saneamiento (agua y desagüe) y electricidad, pero se dejaron de lado otras políticas igualmente importantes (seguridad y justicia), probablemente porque son difíciles de cuantificar. Mi hipótesis es que, si hubieran tomado indicadores de justicia (legalidad efectiva) y de seguridad para los ciudadanos, el mapa de la densidad estatal habría presentado contornos más acentuados y precisos.

Desde hace más de una década el PNUD publica anualmente el índice de desarrollo humano que mide el nivel de bienestar de la población utilizando diversos indicadores de educación, salud (esperanza de vida) y economía (PBI per cápita). Debido a que se repiten los indicadores de educación en ambas mediciones, es mejor relacionar la densidad del Estado con los ingresos familiares per cápita, con lo que el resultado es más intenso: a más Estado, más ingresos familiares per cápita —esto es, más desarrollo—; y a menos Estado, menos desarrollo. Sociológicamente se puede sostener fundadamente lo siguiente: el nivel de densidad del Estado acompaña la estratificación social; esto es, las clases sociales acomodadas tienen más Estado (salud, educación, justicia y seguridad) que los pobres.

Relación entre ingresos familiares y densidad del Estado.
Nivel distrital



Fuente: ONPE.
Elaboración: Magallanes y López.

¿Indica la relación entre la densidad del Estado y el nivel de desarrollo (ingresos familiares per cápita) algún tipo de causalidad? Es probable que exista entre ambos fenómenos una relación causal que no es lineal, sino circular; sin embargo, es probable también que el primer impulso haya sido lineal y haya provenido del Estado. En efecto, sin seguridad jurídica y sin promoción estatal (políticas económicas monetarias y fiscales, estabilidad macroeconómica, inversión en infraestructura, calificación de la mano de obra) a la acumulación privada (capitalista), no hay crecimiento económico.

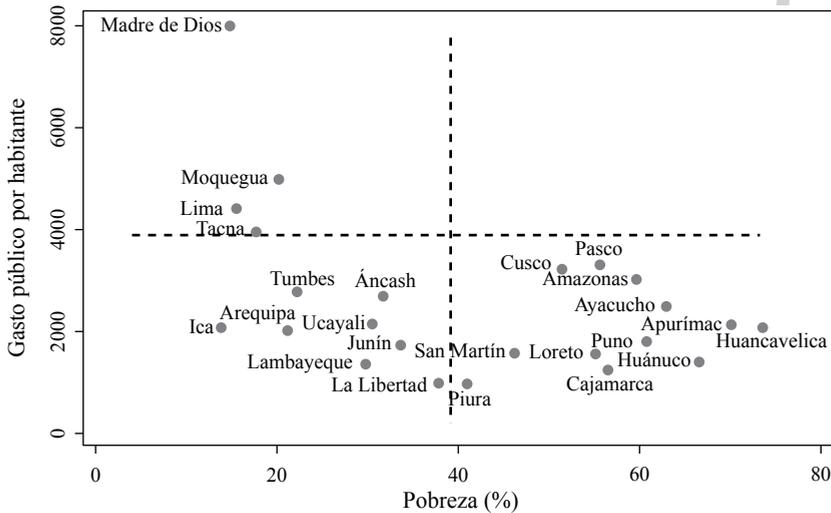
¿Qué sucede con el sistema legal y con los aparatos de justicia? ¿Qué pasa con la efectividad legal? ¿A quienes llega efectivamente la justicia en el Perú? El Informe del PNUD no examina estos temas que son decisivos para la vigencia y la calidad de la democracia. Mi hipótesis es que no existe efectivamente igualdad ante la ley y que la justicia no llega por igual a todo el territorio ni cubre a todas clases sociales. No se trata, por cierto, de la normatividad ideal (en el papel) en donde, mal que bien, se ha avanzado en forma significativa, sino de la efectividad legal. Los aparatos de justicia no tratan a todos por igual y no aplican la ley de la misma manera a todos. Están sometidos a los poderes económicos, políticos, mediáticos y religiosos. La gente se siente discriminada con respecto a la aplicación de la ley y lo expresa claramente en diversas encuestas: más del 90% afirma que en el Perú no hay igualdad ante la ley ni hay justicia para todos.

Para bien o para mal, afirma Peter Evans, los mercados están siempre inextricablemente integrados en una matriz que incluye pautas culturales y redes sociales compuestas por lazos individuales polivalentes. En ciertos casos, las relaciones de cambio pueden generarse en una interacción informal; en otros, las organizaciones jerárquicas formales pueden «interiorizar» dichas relaciones. Si a fin de poder operar los mercados deben estar circundados por otras clases de estructuras sociales, entonces los intentos neoutilitaristas de liberar al mercado del Estado tal vez terminen destruyendo los puntales institucionales que permiten el intercambio. Esta era, desde luego, la postura de la tradición clásica de los estudiosos del institucionalismo comparado, quienes destacaban la complementariedad esencial de las estructuras del Estado y del intercambio en el mercado, sobre todo para promover una transformación industrial (Peter Evans, 2007).

Estos argumentos demandan un Estado más bien enraizado (o encastrado) en la sociedad que aislado. Cualesquiera que sean los rasgos estructurales de la capacidad del Estado, las argumentaciones en favor de su papel central se aplican sobre todo a aquellas situaciones en las que la transformación

estructural está a la orden del día. La industrialización es el ejemplo clásico de este tipo de transformación, pero también el ajuste estructural requiere algo más que un cambio gradual. El contraste entre el Estado predatorio y el Estado desarrollista cobra mayor relieve cuando se planea una transformación (Peter Evans, 2007).

Gasto público y pobreza regional (2009)



Fuente: INEI (2010) y Ministerio de Economía y Finanzas (2010a).
Elaboración: Gonzalo Neyra.

En el Perú, sin embargo, el gasto público presenta un alto nivel de irracionalidad, como puede verse en el gráfico 3. El Estado invierte más en aquellas regiones que tienen un mayor nivel de desarrollo o menor nivel de pobreza (Moquegua, Lima, Tacna) e invierte menos en las regiones que tienen mayores niveles de pobreza (Pasco, Cusco, Amazonas, Ayacucho, Apurímac, Puno, Huancavelica, Huánuco, Loreto, Cajamarca, Piura).

EL ESTADO MÓVIL

La reforma del Estado es un proceso de mediano y largo plazo, pero recibe un impulso decisivo en el corto plazo a través de reformas parciales. Es difícil, si no imposible, formular un plan holístico de reforma del Estado, entendido como una macroestructura compleja que comprende un conjunto de relaciones sociales e instituciones referidas al monopolio de la violencia (FF.AA. y Policía),

a la burocracia civil y militar, al sistema legal (la Constitución y los diversos tipos de leyes), a la distribución del poder en el territorio (central, regional, local), a la capacidad extractiva (impuestos), distributiva (gastos) y regulativa, a las referencias de identidad (filtro y formas de contabilidad), a las formas de gobierno del Estado (presidencialismo, parlamentarismo y semi presidencialismo) y a las políticas públicas. Es necesario plantear un conjunto de reformas parciales, estableciendo las necesarias y prioritarias para su implementación. Una de ellas es la del Estado móvil, que busca llevar el Estado a donde no existe u opera en forma desarticulada.

El Estado móvil se propone articular sectorialmente las redes de educación, salud, nutrición, seguridad, justicia, infraestructura, agricultura, servicios sanitarios básicos y coordinar los niveles del gobierno para llevar el Estado a las zonas rurales del país a las que llega tarde, mal o nunca. La peculiaridad del Estado móvil es su desplazamiento en búsqueda de la población: el Estado va al encuentro de los ciudadanos para ponerse a su servicio. Particular énfasis se le daría a las redes desplegadas en las fronteras.

No puede haber desarrollo rural sin mejorar los servicios educativos en el Perú profundo. Existen veintiséis mil centros educativos en las zonas rurales, de los cuales ocho mil son escuelas unidocentes. Las 1320 redes para las escuelas rurales propuestas por el Consejo Nacional de Educación constituirán el punto de partida de la construcción de un Estado para todos los peruanos en las zonas en donde, según el PNUD, existe una baja o nula densidad del aparato estatal. En estas zonas, en coordinación con los gobiernos locales y regionales, se instalaría un modelo de gestión de Estado móvil para el desarrollo rural.

Al equipo de acompañamiento de la red de profesores de las escuelas rurales se sumarán otros equipos encargados de organizar y coordinar los servicios estatales móviles de salud, justicia, seguridad y nutrición, los cuales se organizarían y operarían también a través de sus respectivas redes para llegar directamente a los ciudadanos. Se propone, pues, crear el Servicio Social Voluntario que permita que técnicos, profesionales, estudiantes de institutos y universidades, licenciados de las Fuerzas Armadas, civiles y, en general, todo ciudadano que desee contribuir voluntariamente con su experiencia y especialidad al desarrollo del país cuente con un instrumento institucional que permita cristalizar su aporte.

Capacidades estatales en gobiernos regionales

Flavio Ausejo

El contenido de las siguientes líneas parte de la experiencia de trabajo con un gobierno regional y sobre la base de las transferencias de funciones que se han venido realizando desde el gobierno central a los distintos gobiernos subnacionales, específicamente en lo que se refiere a recursos naturales, con un énfasis en la responsabilidad que estos tienen en el cuidado de los bosques y la fauna silvestre. Cabe resaltar que muchas veces se piensa que la transferencia de funciones no trasciende más allá de lo normativo, sin embargo, este aspecto solo representa una parte de lo que puede ser una solución o un problema más grande. Es por ello que la transferencia de funciones en sí misma representa una oportunidad, pero también representa una opción que complica tremendamente el poder cumplir con los objetivos del Estado; es decir, el mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

Dentro de las competencias transferidas, en lo que se refiere a la conservación de bosques y fauna silvestre, se desenvuelven las funciones de, por un lado, desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible y, por otro lado, otorgar permisos y autorizaciones de concesiones forestales en áreas al interior de la región, así como ejercer labores de promoción y fiscalización en estricto cumplimiento de la política forestal nacional. Estas son funciones que anteriormente se encontraban en manos de organizaciones del gobierno central y que hoy han sido transferidas a gobiernos regionales, teniendo un impacto muy grande sobre todo en aquellos gobiernos situados en las zonas amazónicas, cuyo recurso natural principal son los bosques. Sin embargo, dichas funciones son transferidas sin presupuesto y sin capacitación en aquellas competencias que los funcionarios regionales deben ahora afrontar.

CAPACIDAD REGIONAL: UN ESTUDIO DESDE LA REGIÓN SAN MARTÍN

Como se mencionó, este análisis nace de una experiencia con el gobierno regional de San Martín. En primer lugar, el gobierno regional muestra una continuidad en la gestión, dado que los representantes del periodo anterior han sido reelectos. Por esta razón, ya existía un plan de gobierno que tiene menciones al tema de bosques y la fauna silvestre, lo cual no necesariamente significa que era posible que estas funciones sean ejercidas por el gobierno regional de San Martín, ya que las transferencias sobre dichos temas se dieron recién a finales del año pasado. Sin embargo, lo que hay que resaltar de esto es que, al darse las transferencias sobre estos temas, se obliga al gobierno regional a convertir esto en una política pública, lo cual no significa únicamente formular objetivos, sino que plantea la necesidad de contar con indicadores; es decir, contar con la capacidad de medir y contrastar la situación inicial con los resultados de la gestión. Estos indicadores tienen que estar traducidos necesariamente en mejorar la calidad de vida, lo cual lleva a la necesidad de que estos se concentren en la persona. Por ejemplo, el porcentaje de población obesa es un indicador que mide qué tan saludable es la población, o cuantos años más de esperanza de vida le agrega la acción de un gobierno a los datos vigentes dentro de un territorio o nación. En el caso del saneamiento, se suele utilizar el indicador de servicio, pero este no dice si es que la gente posee acceso al agua, por lo que un dato más preciso es la dotación diaria de agua, ya que me permite medir desde un punto a otro en el tiempo si es que las personas dentro de un territorio están teniendo acceso a agua segura y, con ello, un aumento de su calidad de vida. Por lo tanto, el poder medir un tipo de situación responde a la necesidad de conocer si es que una acción gubernamental está teniendo efecto en el problema medido. Esta acción gubernamental se encuentra, primero, en el imaginario de los responsables, en este caso, la burocracia regional. Son ellos los que materializan los resultados de la acción según el marco del proceso de transferencias. En contraste, los ministerios y demás organizaciones nacionales tienen un rol más activo en la definición de la política pública, pero no en la puesta en práctica de la misma, lo cual genera un reto sobre la posibilidad de que el Estado en su conjunto pueda generar resultados, los cuales deben concentrarse en producir un impacto. Esto se plasma en la región de San Martín, en donde los bosques ubicados en la zona de Altomayo, bajo régimen de concesión, están protegidos por ley, por lo que se puede medir el impacto de la acción del hombre a partir del porcentaje de deforestación o la cobertura forestal.

En resumen, la política pública debe tener un enfoque de resultados como consecuencia de la gestión pública y, a su vez, una señal sobre el impacto que está teniendo la acción gubernamental mediante el uso de indicadores que permitan medir dicho impacto. Esto ocurrió con la Autoridad Regional Ambiental (ARA) en el gobierno de San Martín, donde las transferencias de funciones resultaron siendo un gatillo que motivó una suerte de reforma estatal regional integrando todas las funciones asignadas al tema de bosques al ARA. Esta nueva organización regional requiere de indicadores con el fin de medir su desempeño y también el de un conjunto de estrategias que apuntan a cumplir las metas que se trazan a nivel de política pública. De este modo, estas estrategias pueden traducirse en productos o bienes que entrega el gobierno regional a la sociedad, los cuales pueden ser bienes como, por ejemplo, mapas de los bosques para aquellos que estén interesados en alguna área de la región. Sin embargo, la mayor tarea del gobierno es la entrega de servicios, como la entrega de información para la toma de decisiones o brindar asistencia técnica a los actores para la promoción de la accesibilidad a mecanismos limpios de conservación de los recursos naturales. Estos servicios, a su vez, permiten reducir conflictos, por ejemplo, al esclarecer los límites entre dos comunidades. Dado que existe la función asignada y en tanto solo es posible ejecutar acciones que la ley autoriza, el gobierno regional puede llevar a la realidad estos productos. A su vez, para llevar a cabo estos procesos es necesario un conjunto de insumos que se encuentran en el presupuesto. La acción gubernamental requiere, en la práctica, tener todos estos elementos en mente.

Retomando el caso de San Martín, la transferencia obligó a la ARA a integrar un conjunto de funciones relacionadas a los recursos naturales con el fin de facilitar la gestión pública. La gestión pública amerita no solo una planificación operativa, sino también presupuestal y organizacional. Y la política pública necesita una planificación estratégica, en el sentido de tener claras qué cosas son las que se busca lograr en términos de resultados en las personas y qué tipo de consecuencias debe tener la acción gubernamental sobre los ecosistemas. También debe existir una planificación por parte del gobierno que promueva acciones a largo plazo y que permita la continuidad de la gestión, al margen de quién ocupe la presidencia regional. En este escenario de planificación hay varios elementos que pueden ser tomados en cuenta, pero destaco uno de ellos: el uso de la información. La región de San Martín posee ciertas herramientas para conocer el nivel de deforestación, lo cual arroja únicamente como dato que este problema afecta en un 50% a los bosques de la región. Dicha información es escasa, ya que no muestra por dónde iniciar la gestión en medio de un territorio

tan amplio, con el fin de que el tomador de decisiones pueda plantear qué tipo de acción gubernamental es necesaria para atacar ese problema. Esta situación podría llevar a la política pública al fracaso, ya que en la realidad la capacidad con la que cuenta el gobierno regional es muy limitada como para abarcar tanto territorio. En resumen, el gobierno regional de San Martín contaba con información que no permitía tomar una decisión de política pública en cuanto a las nuevas competencias sobre bosques y recursos hídricos.

En este contexto, en los primeros meses del año 2011, se empezó a procesar la información de modo que esta fuera útil para la toma de decisiones. Es por ello que se empezó a hacer contrastes utilizando imágenes de satélite de los bosques entre los años 2002 al 2008, logrando así tener mayor visibilidad sobre aquellas zonas que con el pasar de los años habían sido deforestadas; también se logró descubrir aquellas partes del territorio deforestadas y que con el tiempo habían logrado ser recuperadas. Con ello, el tomador de decisiones puede dar cuenta de aquellas zonas que están siendo bien protegidas y que no representan una amenaza. Sin embargo, esta información permitía observar dos zonas que con el pasar de los años representaban un foco de deforestación, expandiéndose y arrasando de a pocos con el bosque a su alrededor debido a la ampliación de la frontera agrícola. Es decir, el gobierno regional de San Martín, mediante el uso de esta información mejor procesada, posee los datos suficientes para saber en dónde comenzar la acción gubernamental, siendo estos dos frentes aquellos en donde se debe centrar la toma de decisiones. Esto implica planificar el tipo de servicio que el gobierno regional debe entregar para reducir las probabilidades de que estos bosques protegidos se vean afectados por la expansión de la frontera agrícola.

En conclusión, mucha de la capacidad de los gobiernos regionales recae en utilizar la información que ya se tiene y en saber observarla de una manera distinta e inteligente que permita sacar adelante una política pública, por lo que la transferencia de funciones ha gatillado un ejercicio antes no tomado en cuenta y que ahora permite armar una plataforma para la acción gubernamental y el logro de los objetivos propuestos. El tener la voluntad política, los datos necesarios y la capacidad de usarlos no será suficiente si no existe institucionalidad; es decir, procesos que permitan hacer que este esfuerzo que lleva adelante la política se convierta en una práctica cotidiana dentro de la organización regional. En la práctica, la acción recae ahora en los gobiernos regionales. La existencia de una mayor cantidad de actores e instituciones interactuando provoca la necesidad de un esfuerzo mayor para lograr un resultado positivo para los ciudadanos.

Gestión pública para la transformación de conflictos

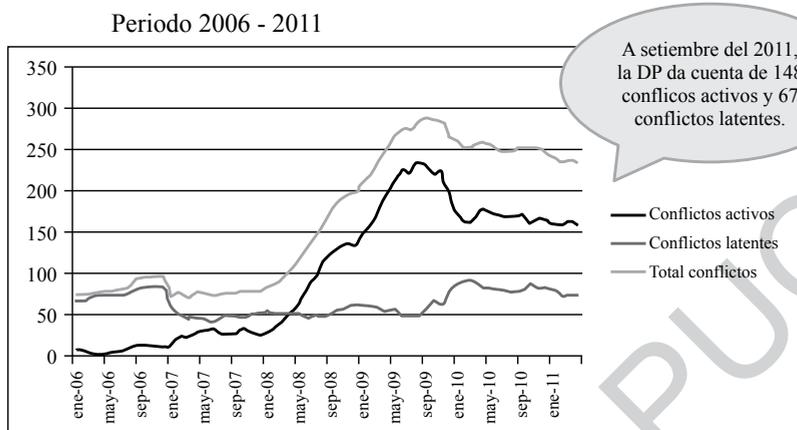
Carlos Alza

Se han tenido distintas consideraciones con respecto a la política de atención a los conflictos sociales en el Perú en los últimos años. Tanto las políticas como la gestión pública son en realidad elementos clave para comprender lo que está pasando con el Estado y si necesitamos realmente una estrategia de reforma política que nos permita lograr mejores resultados para el ciudadano, en particular en lo referido al alivio de los problemas públicos que lo aquejan.

CONFLICTOS SOCIALES: UNA MIRADA DESDE LA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

En los últimos años se observa una enorme tendencia a la conflictividad, especialmente en los últimos cinco años, en donde la gravedad de los mismos se ha evidenciado a través de lo ocurrido en Bagua, Puno y muchos otros casos. Esta conflictividad se ratifica en el hecho de que solo a setiembre de 2011 la Defensoría del Pueblo ya dé cuenta de 148 conflictos activos y 67 conflictos latentes, lo que, mirando en retrospectiva, evidencia un aumento considerable de los mismos desde el 2006. Existen en el Perú varias tipologías de conflictos, pero todas ellas resumen el hecho de que más del 50% corresponden al tipo socioambiental, los mismos que tienen, en gran parte, como principal protagonista a la minería o, en menor medida, a actividades económicas que explotan otros recursos como el petróleo o el gas. Por un lado, la Defensoría del Pueblo inició este proceso de registro hacia el año 2003; por otro, la PCM también lo ha hecho y tiene su propia clasificación. A ellos se suman el IEP, el Ministerio del Ambiente, la Autoridad Nacional del Agua, entre otras instituciones. Esto implica que cada uno tiene sus formas distintas de registro, habiendo entonces una variedad de recursos informativos, pero constituyendo a su vez un problema que impide, en ocasiones, la toma de decisiones dentro de la gestión gubernamental.

Grafico N° 1. Evolución y tendencia a la conflictividad



Fuente: Reportes Mensuales de la Defensoría del Pueblo. Periodo enero 2006 - mayo.

Cuadro N° 1. Tipología comparada de conflictos

Defensoría del Pueblo ²⁰	PCM ²¹	IEP
> Socioambiental	> Socioambiental	> Percepción de incompatibilidad de actividades económicas y formas de vida
> Demarcación territorial	> Demarcación territorial	> Acceso a beneficios económicos privados
> Asuntos de gobierno local	> Infraestructura	> Acceso a recursos públicos
> Asuntos de gobierno regional	> Recursos hídricos	> Gestión de recursos públicos
> Asuntos de gobierno nacional	> Gobernabilidad	> Ilegalidad de actividades
> Electorales	> Asuntos sociales	> Derechos laborales
> Laborales	> Asuntos productivos	> Servicios públicos
> Comunales	> Laboral	> Otros
> Cultivo ilegal de coca	> Normativo	
> Otros	> Cocalero	

Fuente: Tanaka, Martín. Patnoa Zárate y Ludwtg Huber. Mapa de la conectividad social en el Perú. Análisis de sus principales causas. PrevCon - PCM. Lima, 2011.

Los conflictos sociales son graves por los muertos y heridos que ocasionan, pero pueden verse también desde una mirada de política y gestión pública. Podríamos decir que hay tres modos a través de los cuales se puede observar la relación Estado-ciudadano. En primer lugar, existe un «Estado ausente»; es decir, aquel que no toma decisiones y no atiende las demandas, dejando

desatendidas ciertas partes de territorio. En segundo lugar, existe un «Estado enemigo», dándose este caso cuando se toma una decisión que afecta directamente los derechos de los ciudadanos. Finalmente, encontramos un «Estado inconexo», como aquel que toma decisiones pero actúa de manera desarticulada y, por ende, no logra resolver el problema. De este modo, podríamos decir que los conflictos sociales nacen de una relación del Estado con sus ciudadanos; es decir, desde una perspectiva de política pública, la conflictividad nace de no resolver los problemas públicos de la población o de atenderlos mal, lo que es a veces peor.

CONFLICTO Y CAPACIDAD ESTATAL

Un problema social se convierte en problema público cuando el Estado decide que merece una solución y que como Estado debe intervenir. Esto conlleva a la necesidad, entonces, de plantear una política pública que logre resolver esta situación. Sin embargo, esto no siempre ocurre, siendo una de las razones el problema de la gestión pública. No solo no se logra resolver el problema público, sino que muchas veces se agudiza por una acción mal emprendida. Para poner un ejemplo, los trámites administrativos burocráticos en los sistemas nacionales de inversión pública, al enredarse e impedir una ejecución presupuestal adecuada, agudizan las situaciones de desatención e insatisfacción del ciudadano. Estos problemas de gestión no solo deben dar lugar a problemas públicos, sino que deberían ser identificados como problemas públicos en sí mismos que hay que resolver. Esto nos lleva a una segunda idea, al lado de las políticas públicas encargadas de resolver los problemas públicos, también deberían existir políticas que apunten a resolver estos problemas de gestión, aquellas precisamente denominadas reformas del Estado o modernización administrativa.

Sin embargo, todos estos problemas se resuelven dentro de un marco de conflictividad, en donde las políticas públicas que ayudan a mejorar la gestión no son el centro de atención del Estado. Por ello, este tema no solamente requiere análisis de política pública, sino además un análisis de capacidades estatales con el fin de revelar hasta dónde el Estado tiene la habilidad de atender este tipo de situaciones de conflictividad. De este modo, recogiendo lo dicho por el profesor Fernando Isuani en su presentación, uno puede recoger la idea de capacidad del Estado en tres niveles. En primer lugar, capacidades políticas; es decir, aquellas que refieren a la negociación, liderazgo, articulación

con la sociedad y legitimidad que posee el gobierno con sus ciudadanos. En segundo lugar, capacidades técnico burocráticas, como aquellas encargadas de resolver los problemas de gestión que no permiten que una política afecte positivamente un problema público. Finalmente, capacidades organizativas, como formas de organización de la propia administración del Estado que presta servicios al ciudadano.

Según esto, se debe reflexionar sobre aquellas lecciones que nos deja esta condición de conflictividad y capacidad del Estado. Parece preciso plantear recomendaciones en cada uno de ellos con el fin de lograr mejores resultados para el ciudadano. Planteo aquí algunas propuestas:

1. Capacidades políticas:

- Cambio de paradigma, es decir, una nueva forma de mirar el conflicto social. No verlo como aquel que se debe responder de manera urgente, sino como una oportunidad para planificar y lograr evitarlo a futuro.
- Redefinición de la relación ciudadano-Estado, donde el ciudadano sea el centro de atención de toda acción pública.
- Fortalecimiento de la incorporación del enfoque de interculturalidad y promoción del derecho a la consulta de los pueblos indígenas.
- Promover la inclusión y las políticas públicas; es decir, concebir al Estado como aquel que se acerca a aquellos lugares en donde las demandas no están siendo atendidas.
- Desarrollar nuevas estrategias de comunicación política y transparencia como forma de relacionarse directamente con la sociedad.

2. Capacidades técnico-burocráticas:

- Redefinir el perfil del líder y del personal que asume la responsabilidad del órgano de alto nivel para que estos posean una mirada que privilegie el respeto de los derechos ciudadanos antes que una mera lógica de mercado.
- Elaborar e implementar un Plan Nacional de Transformación de Conflictos, el cual debe reconocer estrategias en tres niveles. Por un lado, la gestión del conflicto, vale decir, cuando aparece en el escenario público; por otro lado, la gestión de la crisis, es decir, al convertirse en una situación de peligro para los ciudadanos; y, finalmente, el seguimiento de los compromisos suscritos entre la población y el Estado con el fin de evitar nuevos conflictos sociales.

- Desarrollar sistemas de gestión de la información y comunicación como fundamentales para tomar buenas decisiones.
- Elaborar e implementar un plan de fortalecimiento de capacidades de funcionarios públicos a todo nivel de gobierno.
- Elaborar y estandarizar metodologías y herramientas en materia de conflictividad.

3. Capacidades organizativas:

- Realizar una reingeniería del aparato gubernamental, en donde se requiere fortalecer el área de conflictos de la PCM con el fin de identificar, en base a los conflictos sociales registrados, cuáles son los problemas de gestión en donde se debe intervenir.
- Desarrollar un sistema nacional descentralizado de diálogo y concertación.
- Fortalecer la comisión multisectorial de prevención de conflictos sociales.

En conclusión, los conflictos sociales nos dan pistas con el fin de poder identificarlos y utilizarlos como herramientas para una reforma de la gestión pública, pues en ellos se explicitan los serios problemas que el Estado tiene en materia de capacidades políticas, administrativas y organizativas. Además, no solo hace falta un Estado que atienda las demandas en cada parte del territorio, sino que también se requiere un cambio en la lógica de relacionamiento del Estado con los ciudadanos y ciudadanas, desterrando viejas prácticas clientelistas y asistenciales que aún se mantienen dentro del imaginario del funcionario público. Finalmente, uno de los temas claves dentro de la lógica de la conflictividad es saber hasta donde los conflictos empiezan a darnos pistas sobre estos nudos administrativos, que no pueden ser percibidos a simple vista, en donde existe información suficiente dentro de distintos órganos estatales, pero esta no está siendo bien utilizada si no se le da una mirada a partir de una lógica de políticas públicas y de gestión pública.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 2
COMUNICACIÓN POLÍTICA Y ESTRATÉGICA
PARA LA GESTIÓN PÚBLICA

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

La dimensión comunicativa de la gestión pública

Virna Valdivia

La relación entre comunicación y política resulta inevitable en tanto los sujetos políticos producen un conjunto de mensajes intencionales o no, simbólicos o gestuales, argumentados o emotivos. Incluso podríamos decir que, dada su función de representación, los sujetos políticos se ven obligados a comunicarse con la ciudadanía, o mejor dicho, con sus representados. Esta visión permea todo ámbito de la gestión pública; además, considerando esta relación, se lleva adelante la implementación de las políticas públicas desde la base de un marco normativo y los procedimientos de la administración pública.

Existe un conjunto de mensajes que necesitan hacerse llegar, produciéndose de manera simultánea y con diferentes pesos, y que finalmente llegan a diferentes públicos y tienen objetivos distintos. Al mismo tiempo, hay un conjunto de abundante información alrededor de los temas de gestión con resultados visibles y poco visibles, y con todas las acciones puntuales con las que se está trabajando. Por supuesto, en esta interacción comunicativa está la ciudadanía, a veces expectante, a veces vigilante.

De este modo, tenemos una asociación entre comunicación y política que evidencia la relación simbiótica entre los sistemas político, de medios y la ciudadanía. El primero supone la tarea de conducir el gobierno; el tercero, la elección de los primeros para delegar la responsabilidad de tomar las decisiones más acertadas para encaminar el desarrollo de nuestro país; mientras que el segundo, el sistema de medios, se ofrece como mediador entre unos y otros, reconociendo a los ciudadanos como dinamizadores de la esfera pública más que constructores de lo absoluto.

En consecuencia, hablar de comunicación política no resulta extraño ni ajeno; en todo caso, se trata de una aplicación comunicativa a los procesos políticos en curso: afirmación ciudadana, fortalecimiento de institucionalidad pública, la función de representación alrededor de los procesos electorales,

ampliación de la cultura política, participación ciudadana y política. La comunicación política es, efectivamente, esta conjunción de medios de comunicación, actores políticos y los ciudadanos.

LA CONFIANZA Y CREDIBILIDAD, PRINCIPIOS BÁSICOS

Es común escuchar en las campañas electorales y aún en periodos de baja aceptación popular: «tenemos que recuperar la confianza de nuestro pueblo». Esto debido a que la política se guía por gestos y emociones, a la vez que la ciudadanía se conduce por «la sensación de» antes que por razones e información objetiva. La prueba más clara es la aplicación de encuestas, que cual «sensómetro» mide el grado de confianza y credibilidad ciudadana frente a determinados hechos, generando alrededor de ella diversas corrientes de opinión. Sin embargo, como toda sociedad política es dinámica, las opiniones varían de acuerdo a la coyuntura o al momento político, lo cual implica que hay un grado de información previa, equivocada o no, prejuiciada o no, pero que orienta el «sentir» ciudadano.

La baja confianza en las instituciones tiene relación con la baja satisfacción de la democracia y viceversa. Si revisamos los estudios de LAPOP¹, el grado de satisfacción con la democracia en Perú (44,7%) está ligeramente por encima de México y por debajo de Argentina, exactamente entre Trinidad y Tobago y Jamaica. Aún así, encontramos que la situación de confianza en sus instituciones es menor en comparación a otros países, siendo la Iglesia y los medios de comunicación los más confiables. Lo que es más, se justifica un golpe militar en razón de la delincuencia y la corrupción, con un 51,8% y 55%, respectivamente. En cuanto al grado de confianza en las autoridades², se les califica (en una escala del uno al cinco) como regulares. Los porcentajes para las autoridades locales con un 28%, las autoridades regionales con un 27%, los congresistas con 19% o el mismo presidente con 33%, no son los mejores que se podrían esperar y resultan preocupantes.

La crisis de gobernabilidad se manifiesta en las tensiones entre la esfera política y los ciudadanos, y el indicador de medida es el grado de satisfacción de estos último con respecto a la gestión que ha sido encomendada. Este grado

¹ Carrión, Julio F. & Zárate, Patricia (2010). *Cultura política de la democracia en Perú 2010, consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Lima: IEP - USAID.

² *Estudio Cultura Política Ciudadana 2011*, realizado por ACS Calandria en cinco ciudades del país. Ver: www.calandria.org.pe.

de satisfacción guarda relación con la atención de los gobernantes frente a los principales problemas de los ciudadanos, con los gestos de representación sustentados en principios democráticos, con la conexión que pueda haber con el ciudadano al cual gobierna, y con la coherencia de su vida pública con su vida privada. En consecuencia, «credibilidad» y «confianza» son valores democráticos de alta rentabilidad política que se construyen en interacción con el ciudadano, así como con la sociedad civil. Producto de esto, se erige una edificación política alrededor de una puesta en escena que puede ser tan frágil como pasajera. Siendo esto así, lamentablemente, la caída puede ser mucho más estrepitosa de lo previsto.

La construcción de estos dos valores, si bien roza con lo ético, tiene una visión pragmática que pasa por la generación de procesos de aprendizaje de autoridades y ciudadanos en la participación de la toma de decisiones. El proceso de presupuesto participativo es prueba de que se puede ir aprendiendo y mejorando en este camino hasta llegar a una propuesta de gestión por resultados, la cual trae como correlato la calificación del mecanismo de participación ciudadana y optimiza la orientación de la inversión pública en la escala local. Lo mismo podría suceder con el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, que ingresa como una apuesta política del reciente gobierno, si es que clarifica adecuadamente sus objetivos, siendo más que buenas intenciones. El desconocimiento sobre el significado de la inclusión social, así como las expectativas ciudadanas, dan cuenta de ello: el abanico de los problemas a resolver en este campo es amplio y diverso.

Los datos estadísticos revelan esta problemática. Según opiniones ciudadanas de Cusco, Huancavelica, Iquitos, Lima y Trujillo³ la inclusión social es una prioridad y debe tener peso en el desarrollo económico (86,2%), en la promoción de educación completa (84,8%), en la integración social (84,4%), en las minorías étnicas (80,3%), en la problemática de la mujer (79%), en la aceptación y tolerancia de unos y otros (73%). Otros datos interesantes de la misma encuesta se refieren a los grupos poblacionales considerados los más excluidos, donde encontramos a discapacitados, ancianos e indígenas (en este orden); o, cuando se pregunta por las zonas más excluidas, se mencionan tanto a las zonas periurbanas como a las zonas rurales. El reto que le espera al MIDIS es muy grande. Significará que la credibilidad y confianza se medirá de acuerdo a los resultados obtenidos en su implementación, aún cuanto no se atienda el orden de prioridades y preferencias ciudadanas. Estos dos valores,

³ ACS Calandria, op. cit.

credibilidad y confianza, marcan la legitimidad de un gobierno, reconociéndolo como tal; por lo tanto, implicará que toda la gestión pública se organice de tal manera para implementar políticas eficaces y eficientes.

LO PÚBLICO Y LO POLÍTICO

La esfera pública aparece como el espacio de encuentro de hombres y mujeres, jóvenes y adultos, letrados y no letrados, etcétera. Es pública en cuanto se colocan en común acuerdo o desacuerdo los ciudadanos y ciudadanas constituyéndose en un poder a veces invisible. Aún cuando Maurizio Viroli señala: «Las palabras de Hannah Arendt son música celestial para la filosofía cívica. Pero me temo que al reconstruir el concepto clásico de política [...] lo convirtió en algo tan puro y práctico que difícilmente podrá ser más que una alternativa intelectual a la hegemonía de la razón de Estado»⁴, se han desarrollado experiencias en las que no es suficiente para el Estado la razón pura, sino que necesita orientarse sobre la base de opiniones ciudadanas; por lo tanto, es imprescindible abonar a las corrientes de opinión que se generen a partir de la discusión pública, considerando que es visible y de interés común para todos.

Es sabido que las nuevas formas de comunicación, principalmente gracias al uso de las nuevas tecnologías, mueven las referencias de sociabilidad y también la noción de la agenda pública. Se supone que esta es definida precisamente por lo que los medios consideran importante, reproduciendo un estilo de vida o tal vez una definición de sociedad. Lo que termina sucediendo es que esta recreación repercute en la modificación de las experiencias de convivencia social y, por otro lado, en la autonomía del individuo para definirse a sí mismo. Por lo tanto, se hace más difícil sentirse parte de un sujeto colectivo en conexión con su ciudad. En efecto, se podría decir que el sentido de pertenencia a la comunidad política y a la sociedad en general se vuelve cada vez más débil, produciéndose así señales de desafección o desvinculación emocional que debilitan la relación representante-representado.

Como es sabido, el espacio público refleja la conexión entre lo privado y lo público; pero, al mismo tiempo, es el espacio de encuentro entre gobernantes y gobernados, políticos y ciudadanos, gestores públicos y usuarios del Estado. En este sentido, la conexión con el espacio público alimenta el perfil de transparencia y diálogo (principios de toda política pública de comunicación) que la ciudadanía necesita para renovar la confianza y credibilidad en sus gobernantes.

⁴ Viroli, Maurizio (2009). *De la política a la razón de Estado* (p. 322). Madrid: Ediciones Akal.

Los medios de comunicación aparecen en este escenario de lo público con un rol periodístico y una función crítica que ingresa a los hogares peruanos, sin lugar a dudas, gracias a un poder constitutivo por excelencia que se fundamenta en la conexión con su público. Por lo tanto, el papel que desempeña se mueve entre la autorregulación que se plantea, la intencionalidad en la carga comunicativa o como herramienta de control y presión según intereses de por medio. De igual modo, supone un contrapeso en la construcción de la esfera pública, pero cuando esta se fundamenta en lo que dicen los medios, lo público como tal no existe y resulta una lectura de la realidad a través de los medios como verdad absoluta. Es en este momento cuando uno se pregunta: ¿cuál es el peso político de los medios en este sentido? ¿Estamos frente a un nuevo modo de gobierno sustentado en lo que dicen los medios? Lo cierto es que existe un dominio del espacio público pauteado por los medios, colocándose entre la mediocracia y la mediarquía⁵; es decir, el poder de los medios en el sistema democrático y el gobierno de los medios, donde el ciudadano está ausente como sujeto de derechos.

LA COMUNICACIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA

La dinámica de la gestión pública, si bien tiene una lógica propia, no camina paralelamente a los procesos políticos, sino más bien se sustenta en ellos. Es pública en tanto se trata de una función de servicio a la ciudadanía en lo que se refiere al diseño e implementación de políticas públicas, y no precisamente porque se conduce en el marco de la delegación de gobierno o de su función de Estado.

Esta idea supone adoptar algunos procesos en curso que conectan el funcionamiento y gestión institucional con los procesos comunicativos seguidos por la ciudadanía, mal llamados «usuarios» del sistema. En esta línea, se ha podido identificar tres procesos de cambio:

1. Los modelos de gestión para la calidad, organización y estructura del Estado en base a la gestión para/por resultados, lo que implica centrarse en los impactos y/o las metas a alcanzar bajo la mirada de costo-beneficio. Esto último supone pasar del énfasis en el control a la gerencia para los resultados en el desarrollo en los recursos, procesos y en la práctica organizacional.

⁵ Exeni R., José Luis (2010). *Mediocracia de alta intensidad*. Bolivia: Idea Internacional.

2. La gestión administrativa, según propuesta de la LOPE, que identifica una serie de sistemas: gestión de los recursos humanos, contrataciones y adquisiciones, presupuesto público, tesorería, endeudamiento público, contabilidad, inversión pública, planeamiento estratégico, defensa judicial del Estado y control. Estos sistemas, en consecuencia, determinan el ordenamiento, funcionamiento y orientación a resultados.
3. La función del Estado al servicio de la ciudadanía, que implica que los procesos anteriores estén inmersos en la transformación de un Estado bajo el marco de una nueva gestión pública que marca la pauta de los procedimientos, basándose en los desafíos del desarrollo y el impacto en la transformación deseada.

Aún así, lo cierto es que estos procesos de cambio no tienen sentido si no hay una conciencia del origen del Estado y de su deber «para con el ciudadano». Bajo esta línea, ante la pregunta: ¿a qué tipo de ciudadano se conduce este nuevo Estado?, la respuesta iría por una ciudadanía menos tutelada, más libre y menos dependiente de la intervención del Estado; con ciudadanos más maduros políticamente y, en efecto, más conscientes de sus derechos individuales y más aptos para la acción colectiva, o lo que es, ciudadanos en competencia, con solidaridad y respeto por el otro.

Es común ver a la política pública como una respuesta a alguna problemática: dado un conjunto de situaciones consideradas como problemas, aun cuando estos no existan formalmente, se requiere la intervención del Estado a fin de intentar brindar soluciones. Esto hace que existan necesidades comunicativas en el proceso de elaboración o implementación de las políticas públicas, con especial énfasis en el conjunto de interacciones entre las partes involucradas, sobre la base de una agenda común. Implica, como señala Subirats, un conjunto de decisiones puestas en marcha donde el diseño, implementación y evaluación está en manos de los *policy makers* (políticos y tecnócratas especializados en el problema identificado). Aún así, la sostenibilidad y la legitimidad de la política pública no escapan a la intervención que ellos puedan tener, sino que quedan sujetas a la valoración de ciudadanos y ciudadanas.

En este campo existen tensiones frecuentes que desvirtúan el quehacer comunicativo en el campo de la política:

- Visión política y tecnócrata: es posible en muchas ocasiones que se produzca una confrontación entre ambas visiones que lleva como

último recurso a instalar una gestión paralela a cargo de la autoridad de turno. Si bien pueden ser oposiciones por el enfoque de intervención o por falta de visión de desarrollo, lo cierto es que dificultan en gran medida la institucionalidad a mediano o largo plazo.

- Difusión publicitaria y la comunicación para el desarrollo: existe la tendencia en la gestión pública de gestionar la comunicación a través de las salas de prensa u oficinas de imagen institucional. Esta visión remarca un estilo de conducción en la personalización de la institución pública, así como en el trabajo en función a los acontecimientos sucedidos. Lo que termina sucediendo es que se deja de lado la integridad del servicio público, olvidando su componente educador, orientador y promotor.
- Cliente-usuario o ciudadano: el extremo de la orientación a los servicios públicos es la percepción del ciudadano como cliente-usuario, alejado de la institución. La retroalimentación queda rezagada, importando «qué se le ofrece» por encima de «cómo lo recibe». Se descuida, por ejemplo, un tratamiento especial a la diversidad cultural de nuestro país para saber llegar a los ciudadanos.
- Atender lo urgente o lo estratégico: los problemas de la institución pública que rozan con la esfera pública pasan como prioritarios a los funcionarios de comunicación por considerarse «de imagen». Estos últimos terminan, finalmente, desbordando y dejando de lado una intervención planificada, sistemática, preventiva.

EN LA BÚSQUEDA DEL VALOR PÚBLICO

Según Majone, el valor público se genera a partir de un proceso deliberativo y, por lo tanto, no solo es sobre la base de los indicadores cuantitativos que se presenten, sino por un conjunto de indicadores que tienen que ver con la respuesta a las preferencias y demandas ciudadanas. Es allí donde el Estado regresa al punto inicial de origen: al ciudadano, aquel que le dio la confianza de su voto en el proceso electoral.

La calidad del servicio o solución al problema, el impacto/efecto en la transformación deseada y sobre todo la confianza construida que fortalece la institucionalidad democrática reportan al valor público que la política pública puede tener. Es tarea del funcionario público crear valor público, y es en este punto en el que el comunicador de la gestión pública tiene mucho

que hacer para identificar el valor público en base a la deliberación y el debate con la ciudadanía.

Ahora bien, conviene preguntarse si la deliberación y el debate tienen que ser confrontacionales. Para Hannah Arendt, lo político se concibe como un espacio de libertad y debate público, mientras que Chantal Mouffe⁶ lo percibe como la dimensión del antagonismo, representando una parte fundamental en las sociedades humanas. Por lo tanto, ya desde la misma definición de lo político, se revela esta naturaleza de posiciones contrarias, de desencuentros y diferencias de opinión que siempre está presente en la esencia política del ciudadano. Siendo esto así, la deliberación crea el escenario para evidenciar los intereses existentes, de los cuales siempre habrá un interés mayor que genera un valor público macro, el cual termina por traducirse en un bien público micro.

La generación de valor público marca la dirección estratégica de las acciones políticas. Para tal sentido, importan los resultados y los procesos, así como también el resultado de las relaciones que producen la interacción como un valor en sí mismo. Todo esto implica la necesidad de contar con un Estado alerta y abierto a las aspiraciones y demandas ciudadanas, con una alta capacidad de argumentación técnica y/o política para los procesos decisionales. En consecuencia, sirve preguntarse: ¿cuál es el valor a generar? ¿Qué tipo de confianza construir? O, por último, ¿el valor público generado o identificado es mejor o más eficiente que el valor privado generado?

El Modelo Integrado Organizacional (MIO) utiliza un esquema interesante que grafica las interacciones entre los elementos que intervienen en este proceso. Así tenemos, por un lado, un *input* que ingresa a la organización y que pasa por la «caja negra», en la que hay un conjunto de sistemas (recursos humanos, presupuesto, cultura organizacional, gestión gerencial, planificación, entre otros), para luego concretarse en un *output*. Sin embargo, esto no resulta tan sencillo, sino que también intervienen factores y actores del entorno que hacen posible o dificultan el logro del *output* deseado, así como la misión y la visión que guía a la institución. El MIO nos ayuda a entender el proceso institucional por el que sigue la organización y clarifica el proceso para intervenir donde sea necesario. Así como Mintzberg trabaja un esquema que permite abordar a la organización atendiendo a la ubicación operativa, estratégica o de apoyo en la institución, el esquema propuesto por el MIO se complementa con la mirada de Moore, quien al señalar el carácter propio de la institución pública aborda el valor público como la conexión más

⁶ Mouffe, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

concreta con el demandante; es decir, el ciudadano, aquel real mandatario que le concede o le delega parte de la responsabilidad para conducir y gobernar políticamente.

La relación entre política y administración es altamente riesgosa y susceptible a romper uno de los primeros elementos en la creación del valor público: la confianza. Esto último hace necesario, entonces, disminuir la politización de la maquinaria gubernamental, haciendo más transparentes las decisiones públicas e invirtiendo en el mejoramiento de los criterios salariales y éticos de los funcionarios y trabajadores a efectos de mitigar problemas tan hondos como, por ejemplo, la corrupción. El control a posteriori de los resultados se utiliza como un instrumento técnico capaz de hacer que las organizaciones aprendan de sus errores y, a partir de esto, elaboren sus estrategias futuras. Es lo que se ha denominado el principio de «aprendizaje organizacional», especialmente en la interacción con el ciudadano, en la que la orientación es sobre la base de las conductas culturales y percepciones/valoraciones.

Desde la comunicación, es posible distinguir cuatro áreas a enfatizar en la identificación y creación del valor público que reorientan el diseño de las políticas públicas en un enfoque de derechos ciudadanos:

- Mejora de la calidad del servicio público: la gestión pública tiene una cara visible y directa con el ciudadano, dándose a través de la oferta de servicios públicos. En algunos casos, estos servicios son brindados por un tema de oportunidad y, en otros, por una cuestión de pertinencia. Aún así, aunque se debe evitar a toda costa, hay que admitir que los servicios públicos muchas veces se dan por un tema de exclusión, obviando al público al cual deben ir dirigidos y olvidando los fines para los cuales fueron creados tales servicios. Es importante mencionar también que desde la comunicación es posible «mirar con lentes interculturales» la realidad, poniéndose en el lugar del otro para calificar el servicio público diseñado.
- Transparencia y acceso a la información pública: la experiencia enseña que los ciudadanos brindarán su confianza en la medida en que la autoridad política sea confiable, y esto tiene que ver con la idea de que las instituciones públicas arrastran la credibilidad de los líderes políticos. Debido a esto, resulta importante la revalidación de la pertinencia y utilidad para el ciudadano. Interesa, en este sentido, identificar qué información necesita, saber qué usos le dará a la información para

calificarla, y así también mejorar los canales de comunicación entre ciudadanos y autoridades para efectos de transparencia, rendición de cuentas y generar corrientes de opinión sobre las políticas o programas que responden al mandato de la institución en una perspectiva de desarrollo inclusivo.

- Promoción del debate y la deliberación pública: para esto resulta útil instalar mecanismos, procedimientos y metodologías para develar los encuentros y desencuentros de los temas prioritarios. Si no es posible concordar sobre los temas importantes o cómo ha de abordarse la problemática más sensible a los ciudadanos, se corre el riesgo de quedarse al margen o simplemente deslegitimarse públicamente. La idea es validarlo sin llegar al extremo de ser «consultista». Aún cuando en el debate se mueven los argumentos a favor o en contra, se develan prejuicios y mitos, posturas subjetivas o influenciadas, es a la luz de este que resulta posible reorientar y ajustar las decisiones políticas. En este sentido, Lahera reafirma «...si no son incorporados en un amplio proceso de discusión, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas, pueden sesgar la política: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores hacia el populismo inmedatista»⁷.
- Legitimación de las decisiones políticas: si las decisiones de gobierno responden a las demandas y necesidades de la población, este aspecto es un simple resultado de la gestión. Sin embargo, a veces resulta que decisiones plasmadas en normas, programas y proyectos son totalmente no reconocidos por la población. Crear el valor público en este aspecto implica sensibilizar, enseñar y orientar sobre la importancia del mismo hasta lograr el reconocimiento y valoración. De ese modo, se garantiza la apropiación de ciudadanos y ciudadanas que a primera vista no consideran importantes dichas decisiones de gobierno.

Aún hay mucho que discutir y abordar desde la comunicación en la gestión pública; el quehacer político marca el territorio de las interrelaciones, pero se concreta en el día a día cuando hay que tomar decisiones. El reto es permanente ante un escenario cambiante y dinámico cada vez que hay elecciones, ese solo es el punto de partida.

⁷ Lahera, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas* (p. 33). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Espacio público, ciudadanos y comunicación para una nueva gobernabilidad

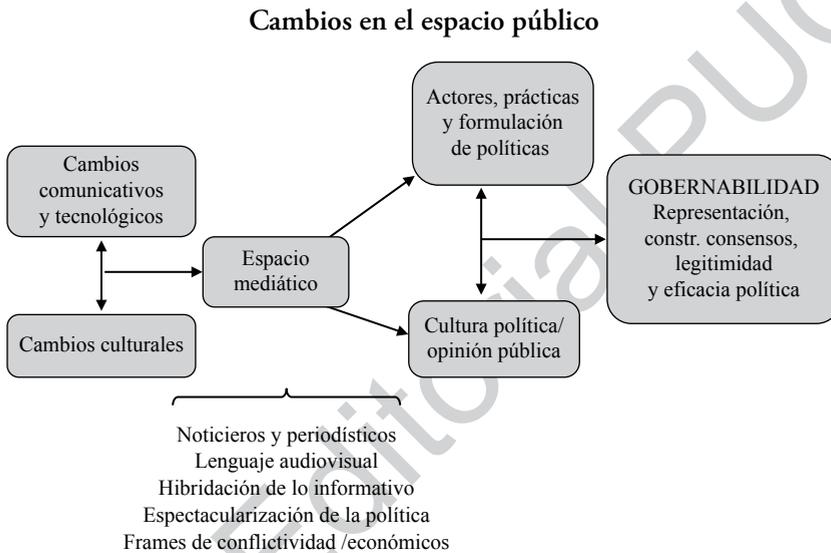
Sandro Macassi

Mucho se habla de comunicación de medios, pero es muy escaso lo que se estudia sobre ella. En el ámbito académico, son muy pocas las investigaciones y los observatorios que trabajan a los medios y su rol en la gobernabilidad, en la comunicación política y en la construcción de lo político. Esto pasa también en la vida cotidiana: todas las mañanas y noches nos vinculamos a este espacio a través de la radio y televisión, sin hacer una reflexión sobre cuáles son los procesos culturales, sociales y políticos que está implicando la construcción que a diario los medios hacen de lo político.

GOBERNABILIDAD Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Para tener una visión más panorámica del rol de los medios y el tema de gobernabilidad es necesario salir de un enfoque de los medios desde los escándalos y actuaciones políticas que se transmiten. En primer lugar, mucho se ha analizado respecto al impacto que han tenido en la gobernabilidad los temas de la representación, la habilidad de los partidos políticos, los cambios sociales, entre otras cuestiones; no obstante, poco se ha analizado el rol que ha cumplido la transformación en el espacio mediático y, concretamente, en los programas informativos. Cabe resaltar que los cambios comunicativos, tecnológicos y culturales preceden a los cambios mediáticos. Estos se vienen dando desde finales de los años setenta y conforman una serie de cambios que cada vez, y progresivamente, nos llevan a la transformación del espacio mediático, a través de la cual existe un cambio en los patrones de actuación de los actores; es decir, de los políticos. Por ejemplo, la plaza pública ya no es más el eje de relacionamiento político o los mismos partidos políticos pierden peso en términos de recoger imaginarios y presentar visiones

de país, la ideología se debilita en general, la práctica política es descentrada del partido y pasa a ser desplazada por los medios, convirtiendo a estos en el espacio central de la actuación política. En efecto, los medios se convierten así también en actores políticos, en factores políticos y en espacios donde lo político tiene su visibilidad y existencia pública. Es innegable, por lo tanto, su gran influencia en las decisiones, en las políticas públicas y en la gobernabilidad en general.

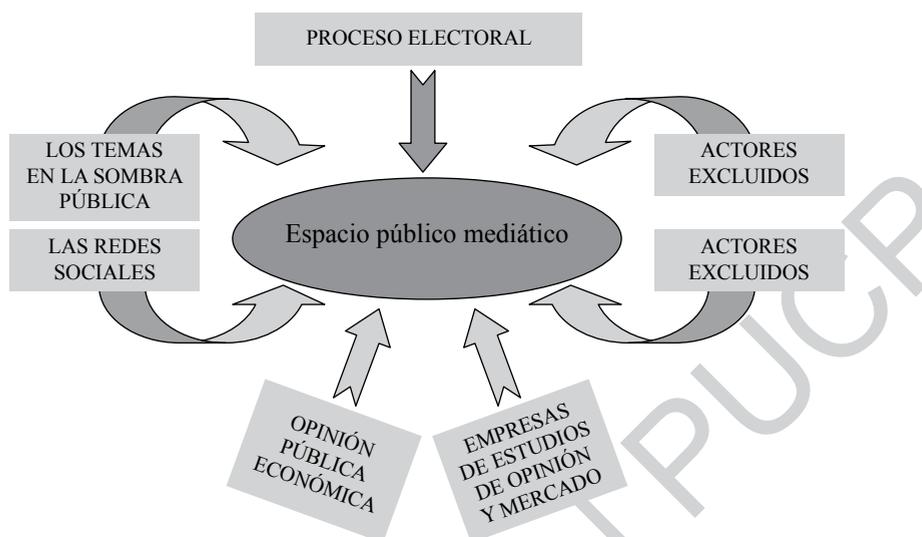


Ciertamente en estos procesos también son partícipes los ciudadanos, ya que también se construye una política pública desde el conocimiento y consumo informativo. Se forma, asimismo, una serie de procesos que están señalados debajo del espacio mediático que tiene que ver con las transformaciones en los lenguajes: lo que es conocido como «hibridación del género informativo», que consiste en el ablandamiento de la forma tradicional en que se enfocaba lo informativo, incluyéndose dramas humanos, aspectos lúdicos y espectáculo, pasando a ser los actores de las noticias políticas ya no solo los representantes políticos, sino las vedettes, los deportistas y las celebridades en general, lo que ha determinado finalmente un ablandamiento del género informativo. Este ablandamiento ha sido incorporado por la población y, de alguna manera, cuando se estudia la prensa amarilla, es posible ver cómo estos se han relacionado con el tema político, ya que se representan sus visiones,

sus imágenes, sus espacios, su forma de hablar, etcétera y, mal que bien, esta prensa ha acercado la política a ciertos sectores de ciudadanos que estaban excluidos de los formatos tradicionales y solemnes de información política. En efecto, la comunicación informativa se ha convertido en el espectáculo que gira entre las disputas entre uno y otro político. Asimismo, últimamente, y con más fuerza, el tema económico es un eje sobre el cual se analiza el hecho político, dejando de lado los otros factores sociales o culturales que entran en juego para entender los procesos políticos.

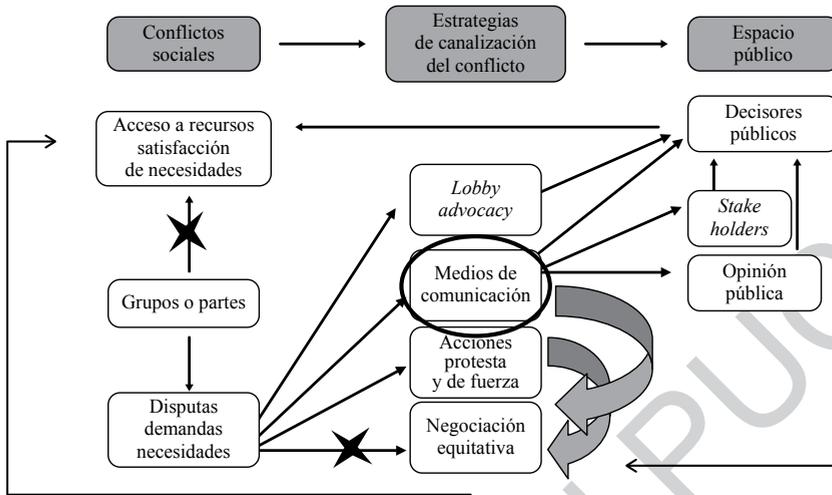
Pero no solo los medios han cambiado a los partidos políticos, también han cambiado a muchos funcionarios públicos. Incluso la lógica con la que muchos ministerios funcionan ha variado: si bien la unidad de comunicación gira en torno al ministro o ministra de manera que hay observatorios, seguimiento informativo y una alta preocupación por lo que se dice o no se dice, lo cierto es que la forma de comunicarse al interior del Estado está pensada más en función del relacionamiento con los medios y/o en la gestión periodística que en función del relacionamiento con el ciudadano. En lugar de abrir espacios de vínculos, demandas y conocimientos del ciudadano, además de relacionarse o construir confianza y valores públicos, los ministerios suelen enfocarse en cuántas veces apareció el ministro o ministra y en ver qué tanto representa un capital mediático que puede convertirse en un capital político para una futura postulación.

Se presentarán a continuación unas ideas sobre lo que ha sucedido en el espacio mediático dado el proceso electoral. La hipótesis que se maneja es que los medios han generado ciertos procesos políticos que los partidos no han conseguido gestionar, y así, en la medida en que los medios han apalancado empresas de estudio de opinión y los resultados —y, por lo tanto, la «voz» y «participación» de la población en las tendencias, opiniones y visiones—, han empujado una creciente visibilidad de ciertos candidatos, enmarcándolos en ciertos ángulos de la información, más que todo económicos, para presentar su propia versión de la agenda política y manejar la imagen de los candidatos políticos. En otras palabras, desde mi punto de vista, los medios, al agruparse en dos grandes conglomerados que tienen presencia nacional y de diferentes medios —radio, televisión, prensa—, funcionan como operadores políticos al manejar y movilizar la opinión pública económica, estudios de opinión, visibilidad, agenda, entre otros.



Sin embargo, es importante mencionar otro fenómeno observado en este proceso electoral. El surgimiento y uso político de las redes sociales ha sido fundamental. Si bien había mucha expectativa de que las redes sociales se convirtieran en un escenario democrático donde se generara la deliberación pública y la discusión sobre los temas de fondo, en la práctica lo que ha primado es el uso instrumental a través de grupos de presión a favor o en contra de un candidato o idea. Entonces, en general, los medios lo que están haciendo es preservar y continuar el centralismo informativo: hay muchos actores que no figuran en el debate público y electoral, y solo tienen su visibilidad en la medida en que pueden acceder a los medios a través de los conflictos. Así también, hay muchos temas en la sombra pública que no son debidamente visibilizados y no constituyen temas de debate y discusión. En consecuencia, los medios han llevado a una escena de polarización y han arrastrado a mucha de la opinión pública a través de esta operación anteriormente mencionada. De todo esto, se debe mencionar que los procesos de comunicación mediática no solo se centran en lo nacional, ya que a nivel regional hay mucha discusión y lucha política en torno a la visibilidad.

Se muestra mediante el siguiente esquema cómo los medios se vuelven estratégicos en el momento en que los grupos sociales buscan que sus demandas y conflictos existan públicamente, de manera que puedan conseguir una acción pública. Si no existen públicamente en los medios, generalmente no hay acción pública, de forma que los conflictos embalsan, posteriormente, en crisis.



Fuente: elaboración propia.

Entonces, desde el diseño estratégico de la acción política se considera a los medios y su visibilidad como algo clave para poder madurar el conflicto, tener visibilidad y poder inclinar la balanza de la decisión en favor de uno de los actores sociales. De esta manera, se puede observar que hay una disputa en los medios regionales, ya que se vuelven un espacio de significación sobre los conflictos: ¿quién tiene la razón? ¿Cuáles son las causas y naturalezas del conflicto? ¿Cuáles son las implicancias? Estas preguntas, definitivamente, implican una discusión sobre las prioridades sociales, ambientales o económicas, y también sobre las incidencias a llevar a cabo para poder tener visibilidad y activar el funcionamiento del aparato estatal que suele estar ausente o no mostrar la eficiencia de la gestión en los conflictos. En otras palabras, esta discusión sobre la visibilidad de los conflictos en los espacios regionales nos lleva a entender qué tanto el ámbito político está vinculado a las dinámicas mediáticas.

LA AGENDA PENDIENTE: RETOS PARA LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

Existe una agenda por construir en términos de comunicación política. Si bien la agenda es larga, debido a que se ha hecho muy poco en los últimos veinte años para lograr una comunicación política deliberativa e inclusiva, existen algunos temas centrales. En primer lugar, con urgencia, está el tema del fortalecimiento de los medios públicos. Lo que ha dejado el gobierno

pasado es una decadencia de los medios públicos. Los medios del Estado están en una situación realmente calamitosa, ya que han perdido la cobertura nacional que antes tenían, cuando además hay emisoras malogradas y, en general, muy poca inversión en renovación de equipos.

En segundo lugar, es necesario transformar la relación que los ministerios establecen con los ciudadanos. Otro de los temas urgentes es la descentralización de los medios regionales, en los que se tiene que dar un impulso a los medios comunitarios y a las redes del comunicador social. Lo que sucede actualmente es que muchas de las producciones informativas, las cuales están más cerca de las comunidades, son informales, siendo perseguidas cuando la mejor opción es facilitarles la inclusión al sistema para construir un tejido comunicativo mucho más amplio y democrático, de manera que se pueda vincular mejor a las demandas ciudadanas. Relacionado a este tema está el otorgamiento de licencias digitales, que sigue orientado a generar conglomerados de medios en lugar de orientar la promesa de digitalización, que nació como una opción para poder generar un mayor acceso de los ciudadanos a la producción informativa, comunidades educativas, universidades, municipios, etcétera. En la práctica, se le sigue otorgando licencia a los conglomerados de medios y estos cada vez acaparan más licencias, con lo que el problema se vuelve crítico, como hemos visto en las pasadas elecciones. Se debe avanzar poniendo límites a los conglomerados multimedia, que básicamente son Epena y el Grupo El Comercio. Es importante mencionar, a fin de no levantar innecesarias reacciones, que estos límites nada tienen que ver con lo referido a contenidos ni a la libertad de prensa en absoluto. Se proponen, en cambio, ciertamente límites a la propiedad para poder aglutinar diferentes medios.

Finalmente, también hay que fortalecer mecanismos que hagan contrapeso al poder mediático. Hay experiencias interesantes como el *ombudsman* de lectores del diario *El Tiempo* de Bogotá, que funciona muy bien. Existen, asimismo, observatorios de medios que en el país podrían ser impulsados desde la universidad, mediante investigaciones o creándose asociaciones de usuarios, como las que existen en Cali. Por último, es necesario discutir el uso de la publicidad en las campañas electorales. En Estados Unidos hay montos y topes de las fuentes de financiamiento, y eso es algo cuya discusión está pendiente.

El Estado: el gran comunicador político

Santiago Pedraglio

Es importante mencionar cómo se entiende al Estado desde el punto de vista de la comunicación política. Este es un asunto clave para las personas que trabajan en él, ya que su misma función implica que tengan que comunicarse políticamente.

Se pueden identificar diferentes maneras de concretar esta comunicación. Una primera es a través de políticas públicas: cuando se dicta y se aplica una política pública el Estado se está comunicando, pues envía un mensaje a la población. Una segunda forma es la comunicación directa, vía autoridades o gestores (el presidente del gobierno regional, el alcalde, los regidores, el ministro, el viceministro, los directores de determinadas áreas, etcétera), usando espacios como la televisión o la radio, por ejemplo. Una tercera es la difusión de la normatividad aprobada. La herramienta corriente para esto último es el diario oficial *El Peruano*, y más precisamente su sección de normativa. La dificultad surge, eso sí, cuando las normas están planteadas de manera que, más que comunicar, incomunican. El asunto de la difusión de las normas es central en la comunicación política y está bastante poco atendido. En México se promovieron iniciativas a favor de lo que se bautizó como «lenguaje ciudadano», en el año 2004, al asumir que las normas no son un tema exclusivo de abogados y especialistas, sino de sectores bastante más amplios de la ciudadanía. Incluso, en 1996, casi un centenar de instituciones oficiales seleccionaron documentos importantes de sus respectivos ámbitos y los reescribieron adecuándolos al «lenguaje ciudadano» para que resultaran más claros y sencillos.

Otra forma cotidiana de comunicarse es la gestión práctica. El Poder Judicial puede estar teniendo una buena gestión, pero una decisión inadecuada sobre un caso «X» se convertirá en un mensaje político negativo ante la población, especialmente si tiene atención mediática. Lo mismo ocurre con el Parlamento: partiendo de la mala gestión de algunos representantes,

la ciudadanía se forjará una opinión no solo del o los parlamentarios en cuestión, sino del conjunto del organismo. En este caso también juegan un papel de refuerzo los medios de comunicación. Dada esta forma de comunicarse, si una institución estatal se ve involucrada en un escándalo de corrupción, se viene abajo todo el trabajo realizado durante meses. No solo es comunicación lo que se expresa con palabras, sino también, claro, lo que se hace y cómo se hace. El Estado se comunica de maneras muy diversas; por eso, es necesario tener un registro de todas esas formas de comunicación política.

El Estado es un gran comunicador político, no necesariamente bueno, pero sí uno potente; y puede ocurrir que se comunique mal no solo por problemas técnicos, sino también por problemas políticos; es decir, no siempre son dificultades de los «equipos de comunicación». Lamentablemente, el Estado tiene una relación inequitativa con el ciudadano al ser solo unidireccional, lo que hace que se recoja muy poco del otro lado, impidiendo una mayor interacción, a la vez que asimila escasamente la pluralidad del país. Si bien es cierto que el Estado ha ido descentralizándose, en los gobiernos regionales y en los locales se suelen repetir los vicios de comunicación del Estado central. Esto se refleja, por ejemplo, en las trabas que ponen los municipios para informar, a pesar de existir la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, vigente desde el año 2002, que establece cuáles son las pocas informaciones pasibles de reserva, secreto o confidencia, básicamente por razones de seguridad nacional, o de intimidad personal o familiar. Esto refleja un problema de comunicación en los municipios, que deberían ser las instancias más cercanas a la población.

La forma de comunicar de los representantes del Estado al relacionarse con las personas «normales y corrientes» también genera desconfianza. Este es otro problema grave, producto de que buena parte de los funcionarios públicos sigan teniendo una visión muy patrimonial del Estado, de modo que no se consideran servidores públicos sino que se ven como prestadores de servicios. Esto implica que, por desidia, racismo, paternalismo, clasismo, sexismo u otros vicios similares, muchas veces ni siquiera entregan la información básica solicitada, y menos aún resuelven los problemas de manera rápida y adecuada. Y esto es importante porque el funcionario es la cara que el Estado pone ante personas que están esperando —o necesitando—, en primer lugar, ser reconocidas como ciudadanos con derechos, algo elemental pero que se olvida.

Otro tema son los medios de comunicación estatales, que son más del gobierno que del Estado. Pero hay que subrayar que no solo hay resistencia a que dejen de ser «propiedad» de cada gobierno, sino, sobre todo, a que se

conviertan en un proyecto público. En el Perú tenemos una mirada de las cosas: o son privadas o son del Estado —«del gobierno», en la práctica—, y lo público casi no existe. El ámbito de lo público no lo reconocemos ni sabemos valorarlo; y esto tiene que ver con por qué los medios de comunicación del Estado son utilizados por los gobiernos de turno como sus medios. La BBC de Londres es un medio de comunicación público: da opinión a todos los sectores, abre el debate, es tolerante e inclusive puede tomar una posición crítica ante el gobierno británico, como se vio durante la guerra contra Irak.

En cuanto a la relación entre el Estado y los medios de comunicación privados, en la práctica los medios actúan como actores políticos porque muchas veces están contra el gobierno, tienen una agenda propia y representan a determinados sectores empresariales o de otra índole. No tienen un funcionamiento que se traduzca en que el medio de comunicación valora, antes que nada, que las personas estén bien informadas. Lo cierto es que cada medio trata las noticias de acuerdo con sus intereses. La experiencia política señala que puede existir una relación de subordinación de los medios, como en los años noventa; también de alianzas con el poder, en Lima y en las otras provincias; o quizá de oposición pura, aunque casi no haya o sea muy escasa una práctica de periodismo independiente, de una línea plural y tolerante. En general hay una disputa entre los medios de comunicación —regionales y nacionales— y el Estado por ver quién pone la agenda, lo cual es clave ya que da como resultado los temas que se discuten en el país.

Para terminar, es importante mencionar los cuatro componentes centrales presentes en esta relación: el Estado-gobierno, los poderes fácticos (con un gran poder en la construcción de opinión pública), los medios de comunicación y la sociedad. De estos cuatro el más débil, evidentemente, es la sociedad, ya que existe una inequidad de poder entre la población y el resto de componentes en relación con la construcción de opinión pública.

En la columna del defensor del lector del diario *El País*, de España, hubo un debate sobre el sensacionalismo al presentar el cuerpo de Gadafi asesinado en la foto de la portada. Se comparó el tratamiento de *El País* con el que le habían dado los principales diarios europeos y norteamericanos, y el defensor concluyó que no había sido correcta la forma en la que su diario había presentado la información, ya que, antes que el impacto, debían buscar la calidad de la información. Este caso es un buen ejemplo de cómo algunos medios tratan la relación con sus lectores e, indirectamente, de cómo abordan el conflicto que existe entre el Estado y los medios de comunicación debido a sus diferentes opiniones.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 3
EL CONTROL COMO PALANCA PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA
EFICIENTE Y TRANSPARENTE

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

Una mirada desde la experiencia de la cooperación técnica internacional

Fiorella Mayaute

ESTRATEGIA DE LA COOPERACIÓN ALEMANA PARA LA GOBERNABILIDAD

La Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ) brinda asesoría en materia de control gubernamental de la gestión pública, en la idea de que esta se constituya en una herramienta que potencie la transparencia y la eficiencia en la gestión

Me propongo abordar la relación entre los Objetivos del Milenio y la Estrategia de la Cooperación Alemana para el Desarrollo de América Latina —emitida por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ)— que orienta la concreción de la asesoría técnica en el Perú, para referirme luego a la estrategia de intervención de la GIZ en control gubernamental en el marco del Sistema Nacional de Control. Finalmente, compartiré algunas lecciones aprendidas de la GIZ.

Mediante la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas (2000) la comunidad internacional reconoció la importancia medular de luchar contra la pobreza a nivel mundial acordando, asimismo, ocho propósitos de desarrollo humano denominados Objetivos del Milenio (ODM), cuyo logro al 2015 debía constituirse como el norte común de la cooperación mundial y marco de referencia para los países donantes. Tomando en cuenta los ODM, el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ), ente encargado de brindar las directrices y los conceptos fundamentales en los que se basa la política de desarrollo de Alemania, ha definido las orientaciones estratégicas que deberá cumplir la empresa pública, Cooperación Alemana al Desarrollo (GIZ), para el despliegue de su asesoría técnica en los países donde ejecuta sus operaciones, entre ellos el Perú.

Así, el BMZ señala que América Latina presenta regímenes más o menos democráticos, pero que aún no hay garantía de «buen gobierno» ni de «governabilidad», pues el crecimiento económico no logra aumentar la competitividad, reducir la pobreza ni los desequilibrios sociales, a la vez que indica que la distribución socialmente equitativa del crecimiento restringe los avances en el intento por lograr el cumplimiento de los ODM.

En ese contexto, el BMZ reconoce la necesidad de fomentar la gobernabilidad en diferentes campos y niveles de acción, así como con distintos socios del Estado y la sociedad civil. Uno de los campos de acción de la cooperación es la gobernanza financiera, la transparencia y la lucha contra la corrupción, lo que implica fortalecer los controles financieros del Estado, reivindicar la transparencia y la rendición de cuentas. En ese orden de ideas se plantea la importancia de reforzar la formulación y ejecución del presupuesto, mejorar las capacidades de autofinanciamiento, fomentar nuevos enfoques presupuestarios y fortalecer los controles financieros externos independientes para que sean eficaces.

Con base en dichos conceptos, los gobiernos de Alemania y el Perú han acordado la temática Gobernabilidad como Área Prioritaria de la cooperación alemana, lo que dio lugar al funcionamiento del Programa de Gobernabilidad e Inclusión (2005-2013), que brinda su apoyo a entidades públicas con el objetivo de desarrollar e implementar reformas que se fundamenten en los principios de la transparencia, inclusión democrática, orientación a resultados y subsidiariedad; dicho Programa plasma su colaboración técnica a través de tres componentes, uno de los cuales aborda la mejora en el control gubernamental, para la cual trabaja con la Contraloría General de la República, ente rector del Sistema Nacional de Control. Con ello, la GIZ subraya la importancia de un control gubernamental autónomo para favorecer el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos, y a la vez destaca la trascendencia de ayudar al esfuerzo de sus enfoques e instrumentos, de forma tal que se constituya como un factor que promueva una gestión pública eficaz orientada a resultados en la ciudadanía.

ESTRATEGIAS DE LA GIZ PARA PRESTAR ASESORÍA EN CONTROL GUBERNAMENTAL

En términos macro, el contexto económico y financiero del Perú es bastante positivo, pues si damos una mirada al contexto nacional podemos constatar que el país presenta indicadores auspiciosos: crece sostenidamente en torno al 6% —aunque se constata vulnerable a *shocks* externos—; el PBI, el Gasto

Público no Financiero y la inversión son favorables, tiene una Balanza Comercial positiva y una inflación controlada; y la calificación de riesgo crediticio es propicia; asimismo, los recursos públicos en los tres niveles de gobierno han aumentado sostenidamente, con especial incidencia en el regional y local.

Así a pesar de la grave crisis financiera y económica mundial, que aún se mantiene en un serio riesgo de desaceleración —lo que podría reducir la capacidad de gasto peruano en el próximo año—, podríamos decir que el Perú mantiene una economía sana y un franco crecimiento; empero, los resultados de sus políticas estatales y, particularmente, de los procesos de gestión que las concretan, no logran una mejora sustancial en la distribución de la riqueza y la consecuente reducción de las inequidades a favor de los más pobres.

En efecto, en la evaluación 2009 del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes - PISA, los niveles de comprensión lectora y razonamiento matemático muestran resultados muy bajos, ubicando al país entre los últimos de la región. Por otro lado, en cuanto al índice de pobreza, si bien se ha logrado una reducción importante de la pobreza global, aún persisten abundantes bolsones en la sierra y en la selva, en los que se destaca que más del 60% de población vive en condiciones de extrema pobreza.

Así, el problema del reducido impacto del incremento de los recursos del Estado en comparación a sus magros resultados sociales se puede concentrar, entre otros factores, en la relación entre la política, la gestión pública y la marcha de los sistemas administrativos y funcionales.

En efecto, la política pública representa aquella respuesta dada por el Estado al identificar y atender los problemas de la ciudadanía; por otro lado, la gestión pública está llamada a responder la pregunta de cómo lograr que esta respuesta positiva permita superar esa problemática identificada. Por ello, el desempeño de las entidades públicas dependerá de cómo sus gestores y sus procesos de gestión generen resultados capaces de lograr sus objetivos y la finalidad de la política pública diseñada.

Para ello es clave el buen funcionamiento y articulación de los sistemas administrativos pues, dado su carácter transversal, de ellos depende el uso económico y eficiente de los recursos para generar resultados que incidan en servicios eficaces y calidad. Como sabemos en total existen once sistemas administrativos, empero solo destacaré a tres de ellos: la planificación estratégica, el presupuesto público y el control, cuya articulación eficaz resulta muy poderosa. No hay planificación si no hay responsables, ni tiempo ni tareas que se deban cumplir; por otro lado, no es posible ejecutar un presupuesto sin indicadores que puedan medir su desempeño y resultados; y finalmente,

no existe una buena gestión sin un control capaz de verificar que esta se ha cumplido de manera transparente, eficiente, eficaz y cautelando los recursos.

El Programa de Gobernabilidad e Inclusión de la GIZ ha cooperado técnicamente con la Contraloría General de la República (CGR) y el Sistema Nacional de Control (SNC) considerando una estrategia orientada a: i) desarrollar nuevos enfoques de control de la gestión basados en criterios de eficiencia, eficacia y orientados a resultados; ii) mejorar los enfoques tradicionales de control de legalidad que se orientan a la lucha contra la corrupción; iii) potenciar las capacidades de las oficinas nacionales y desconcentradas de la CGR en el SNC para aprovechar el aporte ciudadano en el control social; y iv) facilitar mecanismos que transparenten información relevante sobre el uso de los recursos públicos en temas de relevancia presupuestal, como en el caso de los proyectos de inversión en obras públicas.

Sobre estos lineamientos y durante la Fase III del Programa de Gobernabilidad que culminará en 2013, la GIZ ha implementado las Líneas de Asesoría (proyectos) siguientes:

- Implementación del control de desempeño en intervenciones sociales: desarrolla instrumentos para medir el desempeño de la gestión de los servicios sociales en base a criterios de economía, eficiencia y eficacia que midan los resultados de las intervenciones sociales de los diferentes niveles de gobierno en la ciudadanía.
- Mejora de la identificación de responsabilidades de los funcionarios públicos para luchar contra la corrupción en el marco del control de legalidad: la CGR es competente para evaluar la actuación del gestor público y, en el caso de ilicitudes, identificar las responsabilidades administrativa, civil y penal en las que este eventualmente haya incurrido, por lo que la GIZ viene colaborando en la generación de instrumentos que permitan mejorar y afinar la evaluación de dichas conductas.
- Optimizar el aprovechamiento de la denuncia ciudadana: se han facilitado instrumentos para lograr la mejora del proceso de evaluación de las denuncias que los ciudadanos presentan ante la CGR relativas al uso de los recursos públicos.
- El Sistema Nacional de Información de Obras Públicas - INFObras: instrumento con el cual la CGR transparenta información amigable, a tiempo real y georreferenciada de las obras públicas a nivel nacional,

regional y local, en cuyo marco la ciudadanía puede encontrar articuladamente toda la data relevante (SNIP, SEACE y SIAF), así como conectarse directamente a estos sistemas nacionales. Así, el INFObras permite a la ciudadanía comentar las obras públicas que desarrollan las autoridades de su comunidad, que el gestor público puede difundir su buena gestión y que la CGR potencia su labor de control cautelando el buen uso de los recursos públicos.

LECCIONES APRENDIDAS DE LA GIZ EN APOYO AL CONTROL GUBERNAMENTAL

Podemos extraer algunas lecciones aprendidas en el marco de nuestra asesoría a la Contraloría General como entre rector del Sistema Nacional de Control. En principio, es menester destacar el valor de la asistencia técnica como un esfuerzo de construcción colectiva en cuyo marco nuestra contraparte, la CGR, ha desarrollado sus productos con la participación de sus equipos técnicos, gerenciales y alta dirección, incorporando para el efecto la mirada de gestores públicos, expertos de la academia y de la sociedad civil según la necesidad de los instrumentos que se implementan. Así, esa construcción colectiva con la CGR ha permitido la «apropiación» de los productos, sus resultados y la consecuente sostenibilidad de los mismos; igualmente, ha facilitado la construcción de enfoques nuevos como el control del desempeño.

Una lección muy importante radica en respetar los procesos internos de la contraparte, pues la concreción de resultados con entidades de control pasa por una sana relación de confianza, credibilidad y eficacia en los desarrollos técnicos que se proponen. En este asunto, un tema fundamental constituye promover la coordinación interna entre alta dirección, las gerencias y los técnicos para abrir espacios de diálogo y el flujo de la comunicación de los equipos, pero respetando el tratamiento de la información reservada en aquellos temas sensibles que toda entidad de control maneja por la naturaleza de sus funciones, tal es el caso de la mejora en la identificación de responsabilidades de funcionarios públicos.

Otro tema importante es la promoción de flexibilidad en la generación y moldeado de los productos para que estos respondan al resultado esperado y los objetivos previstos. Se trata de una flexibilidad con vistas al resultado, conservando la imparcialidad que la GIZ debe demostrar y concretar con respecto a los equipos técnicos de la contraparte.

Es asimismo necesario promover que las mejoras de control incidan en la articulación institucional multinivel, en la sede central de control y en las oficinas desconcentradas de control; así lo ha demostrado la experiencia en la elaboración de productos que ayuden a estandarizar el tratamiento de la denuncia ciudadana en las oficinas de Lima y las Oficinas Regionales de Control.

Por otra parte, ha sido crucial promover que los instrumentos de gestión que se generan en el marco de los proyectos de cooperación incorporen el fortalecimiento de capacidades del capital humano que los aplica para sostener así los resultados deseados por la CGR.

Finalmente, un aspecto clave es promover y concretar la alianza estratégica entes rectores y organismos técnicos especializados en los sistemas administrativos para promover su articulación y actuación sinérgica. Ese ha sido el caso del sistema de obras públicas INFObras, por el que la CGR convocó el esfuerzo efectivo del Ministerio de Economía y Finanzas y el Organismo Superior de Contrataciones del Estado.

El nuevo enfoque del control del sistema nacional de control

Paco Toledo

DEFINIENDO EL CONTROL

Para poder entender el rol del control gubernamental en la modernización del Estado, es importante definir que se entiende por control. Existen varias definiciones, destacando entre estas aquella que entiende al control como *el proceso para asegurarse que las actividades reales se ciñen a las actividades proyectadas*, es decir, es un proceso que permite que las cosas sucedan tal como se han planificado. Otro concepto que se maneja es que *el control permite evaluar resultados y saber si estos son adecuados a los planes y objetivos que se desean conseguir*; e, igualmente, desde un enfoque sistémico, *el control es un conjunto de normas, procedimientos y técnicas a través de los cuales se mide y corrige el desempeño para asegurar la consecución de objetivos y técnicas*.

En consecuencia, el control no solo es la acción de comprobar, inspeccionar, fiscalizar, intervenir o supervisar, sino que tiene a su vez como finalidad ayudar o contribuir al cumplimiento de las metas u objetivos de las organizaciones. Si vemos un caso concreto, cuando un gestor de la administración ejecuta una actividad para cumplir un objetivo determinado, es indispensable establecer mecanismos de control en el proceso de ejecución de dicha actividad que identifiquen y alerten oportunamente sobre cualquier desviación que ponga en peligro el cumplimiento del objetivo, así como es necesario que al final de la actividad exista un ente que, en una suerte de fedatario, determine el grado del cumplimiento del objetivo buscado y dé cuenta de la razonabilidad en el uso de los recursos.

En este marco conceptual, resalta la importancia de la presencia del control en las organizaciones y en sus procesos de producción en la medida en que mejora la calidad de los productos y servicios, acelera la producción de los ciclos de negocios y le agrega valor a las organizaciones.

Existen diversas manifestaciones del control, pero en esta oportunidad me referiré al control gubernamental, que según la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República consiste en la supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como al cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción.

UN NUEVO ENFOQUE: EL CONTROL GUBERNAMENTAL

La Contraloría General de la República (CGR) tiene como tarea ejercer el control gubernamental, labor que debe estar orientada, entre otros aspectos, a la búsqueda de que los recursos públicos generen servicios públicos que beneficien a la ciudadanía en su conjunto. Para lograr este propósito, se han establecido políticas orientadas a que el control gubernamental se realice bajo un enfoque integral que contribuya a una mejor gestión pública y, por ende, a que las entidades públicas produzcan mejores servicios públicos.

Gráfico N° 1. Nuevo enfoque de control



En este enfoque integral, se considera que el control debe privilegiar la actuación preventiva; es decir, fortalecer el control previo, limitado a tres procedimientos: opinión sobre operaciones de endeudamiento, para verificar si las entidades del Estado cuentan con la capacidad financiera para asumir un compromiso de deuda; autorización de los presupuestos adicionales de obras y prestaciones adicionales de supervisión cuando estos se incrementan más del 15% del monto del contrato original; y la opinión sobre compras con carácter de secreto militar. Igualmente, en este rol preventivo existe el servicio de control denominado «veedurías», que implica la actuación de la CGR durante la ejecución de las operaciones (licitaciones, ejecución de obras, etcétera) con la finalidad de detectar «riesgos» que pudieran afectar negativamente el cumplimiento de objetivos de la operación o el incumplimiento de normas, los mismos que son reportados a los titulares de las entidades para que oportunamente puedan hacer los correctivos correspondientes.

Otro elemento del control integral se expresa en el hecho de que la organización de la CGR contemple el concepto de producto/cliente, que implica que un grupo de trabajo este preocupado por las entidades sujetos de control, «clientes», y se ocupe de identificar sus problemas, sus oportunidades de mejora o sus necesidades de control utilizando, entre otras herramientas, el análisis de riesgo. A la par, otro grupo de trabajo busca ser el desarrollador de los productos de control sobre la base de la demanda que genere el encargado del cliente. Con ello se busca optimizar los recursos y ordenar la actuación del control orientándolo principalmente a atender las necesidades del «cliente».

Asimismo, se considera necesario establecer las auditorías especializadas con respecto a las materias a auditar —contratación pública, presupuesto, ejecución de obras, programas sociales y otros—; a la naturaleza o características de la entidad a auditar; o en función al objetivo y alcance de la auditoría —financiera, de cumplimiento, de gestión, operativos sorpresas, etcétera—.

Dentro de este enfoque integral también esta considerada la posibilidad de realizar auditorías orientadas a medir el grado de cumplimiento de las políticas públicas o la auditoría de desempeño, que evalúa el grado de cumplimiento de metas y objetivos; es decir, se buscará ir migrando de una auditoría enfocada principalmente en velar por el cumplimiento de normas y procedimientos a otras que miden cómo las organizaciones cumplen sus fines y sus objetivos.

De otro lado, es necesario promover la transparencia en las operaciones de la administración pública; en ese sentido, es importante que el Estado produzca información y que esta sea accesible para todos, lo cual no solo le permite una mejor rendición de cuentas frente al ciudadano —al permitirle conocer cómo se utilizan sus recursos—, sino que también facilita el ejercicio del control gubernamental, haciendo que las intervenciones de CGR sean más focalizadas y eficientes mediante el uso de herramientas de análisis de la información. Un ejemplo concreto de este concepto es el sistema INFObras, desarrollado por la CGR con apoyo de la GIZ, que muestra información abierta, centralizada y completa sobre la ejecución de las obras públicas.

Finalmente, en el modelo de control integral se considera que debe existir la sanción efectiva para aquellos funcionarios o servidores que no hayan cumplido adecuadamente su trabajo, obviamente respetando el debido proceso. Como parte del trabajo de la auditoría se identifican tres tipos de responsabilidades: administrativa, civil o penal. En el caso de las dos últimas le corresponde a la vía jurisdiccional establecerla y sancionarla, porque en el caso de la responsabilidad administrativa las normas contemplaban anteriormente que fueran los titulares de las entidades quienes debían calificarlas y sancionarlas. Resulta que en la práctica, y así lo demuestran las estadísticas, la responsabilidad administrativa terminaba sin sanción o eventualmente en sanciones menores, lo que generó un ambiente de impunidad en la administración pública. Ante esta situación, el Congreso de la República aprobó una ley que contempla que las faltas graves o muy graves sean procesadas por la CGR. Están en proceso de implementación las unidades orgánicas que se encargarán de esta labor, que incluye la conformación de un tribunal administrativo con la autonomía y facultad suficiente para resolver los casos en última instancia administrativa.

En conclusión, la CGR viene implementando este nuevo enfoque de control orientándolo principalmente a los aspectos de prevención y a contribuir al logro de los objetivos de las entidades del sector público, de tal manera que pueda constituirse en la palanca necesaria para establecer una gestión pública eficiente y transparente.

El control previo en la gestión pública

Lesly Salazar

CONTROL INTERNO: COMPONENTES Y LINEAMIENTOS

En este texto, se presentarán los avances de la investigación académica sobre la utilidad del control interno en la gerencia pública. Para ello, se comenzará por precisar lo que se entiende por control interno, siendo esto un proceso integral realizado por todos los funcionarios y servidores de una entidad, y diseñado para alcanzar los objetivos gerenciales relacionados con el cuidado y resguardo de los recursos y bienes del Estado. Para ello, considera el cumplimiento de las normas, garantiza la confiabilidad y oportunidad de la información, impulsa los valores institucionales y promueve la rendición de cuentas. El control interno, en consecuencia, incluye acciones preventivas, simultáneas y posteriores a todos los resultados de la gestión pública, razón que hace necesario que todos los que forman parte de una entidad colaboren con la implementación y el funcionamiento del control interno.

La Contraloría General de la República (CGR) emitió lineamientos divididos en cinco grandes componentes relacionados entre sí. En primer lugar, el ambiente de control, que brinda las pautas para generar una cultura de control al interior de toda entidad. En segundo lugar, la evaluación de riesgos, que proporciona las condiciones para administrar los riesgos relacionados al cumplimiento de las metas y objetivos de la entidad. En tercer lugar, las actividades de control gerencial, las cuales representan la parte visible del control interno; es decir, que a partir de los riesgos identificados en el componente anterior, toda entidad debe elaborar procedimientos internos que establezcan el quién y el cómo se deben tratar dichos riesgos. En cuarto lugar, la información y comunicación gerencial, que tiene como objetivo que el control interno cumpla con los objetivos de cada entidad pues se tiene en cuenta que toda decisión tomada debe ser documentada. Finalmente, la supervisión,

que busca medir la efectividad de los controles internos que han sido instaurados con el fin de mejorarlos o eliminarlos y así construir otros nuevos. Esta última tarea la debe realizar la Alta Dirección de cada entidad, así como su órgano de control institucional, para lo cual se deben adecuar los componentes mencionados para que exista un buen funcionamiento del control interno dentro de la entidad pública.

A su vez, la CGR emitió una serie de lineamientos para la implementación del Sistema de Control Interno. Para ello, ordeno tres fases:

- Fase de planificación: comprende el diagnóstico situacional de los controles internos sobre el cual se elabora un plan de trabajo que servirá como guía para la implementación ordenada y progresiva del control interno.
- Fase de ejecución: comprende la puesta en marcha del plan de trabajo previsto en la fase anterior.
- Fase de evaluación: comprende la revisión de las dos fases previas.

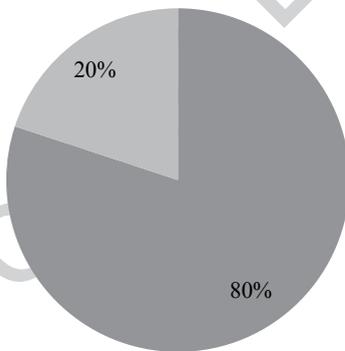
Para ello, la CGR consideró que las entidades públicas, a través de su Alta Dirección, debían emitir dos documentos previos de tipo general. Por un lado, el acta de compromiso de implementación de su sistema de control interno y, por otro, la conformación de un comité que se haga cargo de estas tres fases. A su vez, el tiempo establecido por la CGR para poder implementar dichas fases fue de dos años, concluyéndose en octubre del 2010. Sin embargo, en el 2009 se emitió el decreto de urgencia 067, dejando esta fecha límite en suspenso.

AVANCES DE LA INVESTIGACIÓN: IMPLEMENTACIÓN DEL CONTROL INTERNO

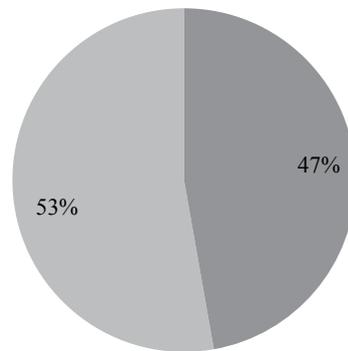
Parte de esta investigación fue verificar si es que en los diecisiete ministerios y en la PCM se habría cumplido con lo mínimo con respecto a la implementación de los dos documentos antes mencionados. Es de este modo que se encontró que catorce ministerios, incluida la PCM, sí lo hicieron y que otros cuatro aún no lo habían logrado. A su vez, de aquellos catorce ministerios que habían cumplido con lo propuesto por la CGR, cuatro de ellos contaban con link específico en el que informaban a la ciudadanía sobre el avance de la implementación de su sistema de control interno. Sin embargo, ninguno de ellos había iniciado la fase de diagnóstico.

La implementación del control interno depende del factor humano, por lo que se decidió realizar un barómetro del control interno con el fin de lograr medir el grado de internalización de la importancia de un control interno entre los funcionarios de los distintos ministerios y la PCM. Para ello, se emitieron cuatro preguntas distintas, las que, si bien aún los resultados son insuficientes, permiten tener una percepción parcial sobre cómo es considerado el tema dentro de estas entidades públicas. En primer lugar, se preguntó si el control interno facilitaba o no el gerenciamiento público, y la mayoría de los encuestados respondió afirmativamente. Sin embargo, cuando se preguntó si el control interno implicaba realizar procedimientos adicionales, las opiniones se dividieron de manera pareja. En segundo lugar, al entrevistar a los jefes de los órganos de control interno, se les preguntó si la CGR les brinda las directrices generales para la implementación del Sistema de Control Interno, dando como resultado que en la mitad de las entidades analizadas, la CGR no ha cumplido con brindar las directrices que faciliten a los jefes del OCI la implementación del control interno de la entidad que tienen a cargo. Finalmente, se preguntó a los auditores si es que formaban parte del Sistema de Control Interno, y la respuesta fue que casi la mitad no se considera parte de ello.

El control interno facilita el gerenciamiento público.

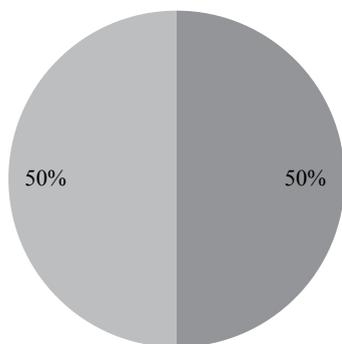


El control interno implica realizar procedimientos adicionales a los existentes.

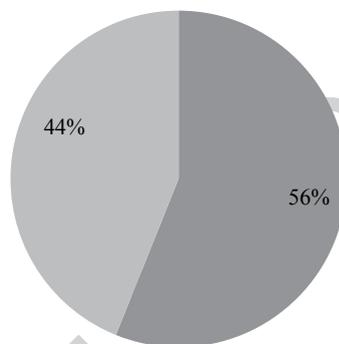


■ Sí ■ No

Considera que la CGR le ha brindado las directrices suficientes para evaluar la implantación del SCI de la entidad en la cual usted es jefe de OCI.



Un auditor puede formar parte del Sistema de Control Interno de una entidad.



■ Si ■ No

Fuente: entrevistas a Oficinas de Control Interno - elaboración propia.

Ante la necesidad de fortalecer el control interno, se presentará una experiencia positiva de implementación del control, ocurrido dentro del Ministerio de Energía y Minas, en el que a partir de una auditoría interna, practicada por su órgano de control institucional en el año 2008, se encontraron diversas debilidades en el control interno en lo que respecta a la aprobación de los contratos de hidrocarburos, específicamente en los reglamentos, procedimientos de control, identificación de responsables y resguardo de información. De este modo, se tomaron acciones referidas a la emisión de los reglamentos y las directivas que regulaban dichas actividades. Por un lado, se emitió el procedimiento de aprobación de los contratos de hidrocarburos; por otro lado, se aprobó la «Directiva para el archivo de expedientes para la aprobación de contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos».

A pesar de los avances logrados, seguía quedando a potestad de los responsables directos de emitir los informes técnicos y legales decidir qué aspectos requerían ser tratados como parte del análisis técnico o legal. No obstante, al encontrarse el control interno bajo un esquema de ciclo continuo, los procedimientos tomados siempre podían ser verificados, validados y ajustados las veces que fuera necesario. De este modo, esta experiencia de implementación del control interno dentro del Ministerio de Energía y Minas trajo consigo consecuencias positivas para la gestión. En primer lugar, generó mayor transparencia en la contratación en materia de hidrocarburos. En segundo lugar,

brindó mayor capacidad de gestión gerencial y mayor productividad en las decisiones y acciones tomadas, facilitó las funciones de seguimiento y supervisión de los gerentes públicos o los mandos medios, y dio la posibilidad de ajuste a los procesos. En tercer lugar, empujó a los funcionarios a la rendición de cuentas; es decir, obligaba a la institución a informar, a justificar cada uno de sus actos y facilitar la determinación de las sanciones a tomar. Finalmente, se favorecieron medidas de control posteriores realizadas por la CGR y el OCI en cumplimiento de los objetivos de la organización.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 4
REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

Conferencia:
Más allá del paradigma burocrático:
reforma del Estado y modernización
administrativa en el Perú

Juan Carlos Cortázar Velarde

Hablar de reformas del Estado en paralelo a la modernización administrativa es un tema amplio. En primer lugar, es necesario aclarar qué se está tratando cuando se hace referencia al tema de la burocracia y la post burocracia. En segundo lugar, hay que extender una breve mirada a la burocracia peruana. En tercer lugar, brindar una idea sobre qué debe ser reformado en la gestión pública con respecto a temas burocráticos, pero sobre todo poner énfasis en cómo se deben llevar a cabo dichas reformas. Por último, tratar de dar una breve descripción del proceso de reforma de la administración pública y los desafíos que el mismo representa para el Perú.

BUROCRACIA Y POST BUROCRACIA: ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

La administración burocrática surge con el Estado moderno como solución administrativa para la gestión de asuntos públicos sobre la base de tres ideas fundamentales: la impersonalidad de las reglas, la jerarquía y las competencias delimitadas, y el control y la separación del cargo. Estos temas nacen con la idea del funcionario, el cual no es dueño de lo que administra, ya que se encuentra en dicha posición mediante un mandato y una jerarquía determinados por ley. Por otro lado, el objetivo central de la administración burocrática es superar las formas de manejo público en donde se confunde el uso del poder en función a la ley con el uso privado del mismo, por lo que la burocracia implica el vencer formas patrimoniales del ejercicio del poder.

Es entonces que surgen distintos problemas con respecto a esta administración burocrática. Según, Crozier, hay que tomar tres temas que dificultan logro de una gestión más cercana a los ciudadanos: por un lado, la estandarización —es decir, los ciudadanos demandan cada vez más servicios hechos a su medida—; por otro lado, la autorreferencia, la cual hace alusión a aquella dificultad que posee la burocracia para adaptarse al entorno. Hay que mencionar que dicha dificultad nace de la idea de una burocracia como aparato que debe protegerse de los intentos de modificación de un conjunto de normas abstractas con el fin de preservarlas y así resguardar un bien público, por lo que la única manera de cambiar dichas normas es reformando el núcleo de dicha burocracia, lo cual hace que las decisiones sean muy centralizadas y lejanas a donde se encuentra el problema. Por último, el tercer tema mencionado por Crozier es la rigidez del sistema, que tiene como consecuencia impedir la iniciativa y eliminar la discrecionalidad para responder a los cambios¹.

Por ello, cuando se habla de post burocracia se hace referencia al modo en que se pueden superar los problemas descritos anteriormente con el fin de acercarse a las necesidades de los ciudadanos. Michael Barzelay, en su texto *Atravesando la burocracia*, habla del paradigma post burocrático, en donde no lo califica como un paradigma en el sentido de un pensamiento estructuralmente organizado, sino más bien como una familia de ideas que nacen entre los años ochentas y noventas en los países más desarrollados a raíz de los cambios que vivió el Estado como respuesta a los sucesos económicos de esa época. Por lo tanto, el termino paradigma post burocrático sirve para diferenciar una nueva familia de ideas de aquellos hábitos propios de la burocracia más centrados en la norma abstracta y ajenos a la necesidad directa de la sociedad. La idea central es la orientación al ciudadano; es decir, guiar la acción de las organizaciones públicas hacia el servicio al ciudadano, generando soluciones valiosas para ellos². Bajo esta misma idea y tomando lo dicho por Moore, se puede hablar de crear valor público en función a dos referencias, como beneficio que el servicio debe generar para un usuario o un consumidor directo y como respuesta a aquellos intereses, aspiraciones y valoraciones de la ciudadanía en su conjunto. De este modo,

¹ Véase: Crozier, Michael (1969). *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social*. París: Amorrortu.

² Véase: Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

si solo poseemos una idea de gestión pública con referencia a los usuarios, dejamos al Estado como una empresa que simplemente genera servicios; por el contrario, si solo suponemos que la gestión pública debe responder a intereses y valores genéricos, la calidad de los servicios puede verse afectada en gran medida. Es entonces que para hablar de valor público necesitamos estos dos polos que no son fáciles de conjugar; es decir, eficiencia y calidad en los servicios para aquellos ciudadanos que son usuarios, pero a la vez teniendo en cuenta que las expectativas a las que hay que responder son más amplias³. Estas dos caras muestran un énfasis en el derecho ciudadano, ya que tanto el usuario directo del servicio como aquel que no lo es tienen derecho a decidir a través del sistema político cómo se debería brindar el servicio en cuestión. Sin embargo, es el primer polo de referencia el que no puede ser perdido de vista, ya que afecta directamente a cómo se da el servicio, siendo este flexible y de atención directa a las necesidades de las personas. Esta dimensión de generar un servicio para un usuario se puede vincular con el mundo de la gerencia privada; sin embargo, es con la segunda dimensión que le agregamos la naturaleza de lo público. Por ello, cuando hablamos del paradigma post burocrático nos referimos a formas de gestionar lo público que atiendan esta doble dimensión, que preocupándose por mantener una visión ciudadana y de derechos, no pierda de vista la característica de producir bienes y servicios para usuarios específicos.

LA BUROCRACIA EN EL PERÚ

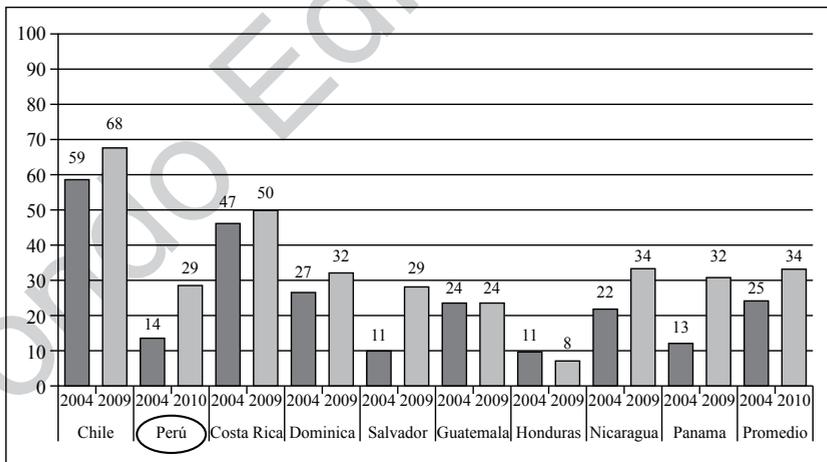
Cuando se habla de la burocracia peruana es muy útil tomar distintas configuraciones burocráticas, pudiendo ser clásica, meritocrática, clientelar o paralela. Sin embargo, la administración pública peruana se refleja en distintas de estas configuraciones, tales como la clásica y sobre todo la clientelar, la cual hace referencia al uso del poder público a partir de intereses privados de los propios funcionarios, siendo esto una realidad muy vigente dentro de la burocracia nacional. Cabe resaltar, que lo ideal es lograr una burocracia meritocrática; es decir, donde se premie la idea de mérito dentro de la misma. Dicho esto, si lo que se quiere es realizar una gestión dando un paso hacia una mirada post burocrática en una posición clientelar o clásica, ello resulta sumamente difícil

³ Véase: Moore, Mark (1998). *Gestión estratégica y creación de valor público en la administración pública*. Barcelona: Editorial Paidós.

debido a que los cambios necesarios son demasiados. En ese sentido, son los espacios meritocráticos los que con mayor facilidad se pueden adaptar a enfoques post burocráticos.

Un dato interesante es el estudio realizado por el BID sobre la calidad institucional del servicio civil, que si bien no representa a la burocracia en su totalidad puede considerarse una herramienta importante como reflejo del estado de la burocracia peruana. Los datos son tomados de distintos países de la región y reflejan un indicador entre el 1 y el 100 en donde se muestra una comparación entre los años 2004 y 2009/2010. El Perú obtiene un puntaje de 14 para el año 2004, saltando actualmente a 29 puntos. Por otro lado, Chile, como el país con mejor calidad burocrática en cuanto a servicio civil, ha elevado también sus índices dentro de dichos años. Esto nos sirve para echar un pequeño vistazo sobre la calidad de la burocracia en el Perú en comparación al resto de países de la región. No se pueden encontrar indicadores que midan la totalidad de la burocracia, ya que el tema propiamente dicho ha sido poco estudiado, mas se espera que con los años el estudio sobre temas burocráticos sea cada vez más relevante y traiga con él nuevos desafíos y mejoras a nuestra calidad burocrática.

Calidad institucional del servicio civil 2004-2009



Fuente: BID - Calidad Institucional del Servicio Civil 2004-2009.

REFORMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Existen tres características claves para entender el proceso de las reformas de la administración pública, las cuales explican a su vez la dificultad de llevar a cabo con éxito dichas reformas. En primer lugar, son transversales a la administración pública; es decir, su objeto no es únicamente un sector determinado, sino que se manifiesta como un conjunto de reglas que atraviesan varios sectores. Esto ocasiona que sea difícil encontrar el propietario o el núcleo en quien se deben aplicar las reformas. En segundo lugar, se encuentra la falta de articulación con los incentivos del sistema político; es decir, no existe un valor tangible a ser mostrado a la ciudadanía, lo cual hace difícil el pasar de la necesidad a la demanda. Por el contrario, las reformas sociales se impulsan solas ya que es muy fácil que entren en agenda, a diferencia de las reformas en gestión que necesitan engancharse de otro tipo de reformas para ponerse en marcha. Finalmente, poseen la característica de tener una compleja economía política; es decir, existe una resistencia de intereses dentro y fuera de la administración, lo cual tiene como consecuencia que exista una dificultad para mantener un rumbo determinado.

Por otro lado, tomando una noción de Michael Barzelay, es útil definir lo que él llama políticas de gestión pública como aquellas que atraviesan transversalmente distintos sectores y generan incentivos para que los funcionarios y organizaciones públicas ejerzan de manera eficiente su labor⁴. En otras palabras, según Barzelay, cuando hablamos de reformas de la gestión pública nos estamos refiriendo a intervenciones en este conjunto transversal, muchas veces menos visible que los sectores, creando incentivos que apunten a la creación de valor público. Es entonces que el objetivo de estas reformas es indirecto, ya que debe aterrizar en distintos elementos transversales a todos los sectores, como la gestión presupuestaria y financiera, el servicio civil y las relaciones laborales, las adquisiciones y servicios, la organización y método, y la auditoría y evaluación.

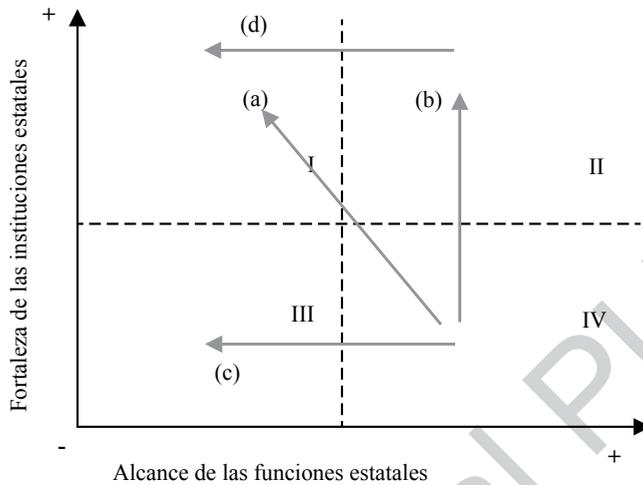
Dicho esto, entramos al campo del «qué» de la reforma, en donde es necesario tomar a Fukuyama, quien propone conceptualizar los procesos de modernización del Estado partiendo de dos dimensiones. En primer lugar, la amplitud del rol del Estado, es decir, las diferentes funciones y propósitos que asume el gobierno; y en segundo lugar, la fortaleza de la acción del Estado,

⁴ Véanse: Barzelay, Michael (1998). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

referida a la habilidad que posee el mismo para planificar y ejecutar políticas y para velar por el cumplimiento de las leyes de manera limpia y transparente. Para ello, elabora un esquema con cuatro cuadrantes en donde lo ideal sería estar en el cuadrante I o en el II, en los cuales existe una mayor fortaleza para ejecutar el rol del Estado. Sin embargo, no queda claro si es que conviene estar a la derecha o a la izquierda del cuadro, ya que esto depende de cuál sea la opción política que tome cada Estado, afectando sus atribuciones y aquellos aspectos de la vida de sus ciudadanos en donde tiene derecho a intervenir. De este modo, Fukuyama se plantea las posibles rutas de reforma, en donde la mayoría inicia en el cuadrante IV, ya que para los años ochentas gran parte de estados a nivel mundial tenían funciones muy amplias, pero bajos índices de capacidad. Es así que, partiendo de este cuadrante, se configuran distintas opciones de reforma, en las que tal vez lo ideal sea tomar las rutas (a) y (b), reduciendo las funciones del Estado a la par que se potencian sus capacidades o manteniendo su ámbito de acción estatal para elevarlas. La ruta (c) implica reducir las competencias estatales y mantener un nivel de habilidad estatal. Por último, la ruta (d) disminuye el rol del Estado pero se mantiene constante en sus capacidades⁵. Si damos ejemplos dentro del panorama latinoamericano de acuerdo a las rutas que han tomado algunos estados en sus procesos de reforma de la gestión pública, se puede mencionar a Brasil y Chile, quienes han optado por reducir el alcance de su acción estatal, pero han elevado su capacidad. Por otro lado, Uruguay, en un primer momento optó por un Estado muy amplio en cuanto a competencias pero elevando capacidades, para pasar luego en los noventas a reducir el rol estatal. También, tenemos el caso de Bolivia, en donde en los ochentas y noventas redujo el rol del Estado y que actualmente lo está volviendo a ampliar, pero manteniendo un nivel de capacidades bastante limitado. Finalmente, el caso peruano representa un proceso de reforma que busca en un primer momento reducir el rol del Estado y, en un segundo momento, tratar de mejorar las capacidades. En resumen, el «qué» de la reforma se basa principalmente en decidir hacia cuál de estas dos dimensiones —fortaleza en capacidades y alcance de funciones— se debe orientar el proceso de modernización de la gestión pública.

⁵ Véase: Fukuyama, Francis (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.

Rutas teóricamente posibles de reforma



Fuente: Francis Fukuyama (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*.

Llegado este punto, es necesario detener el análisis en el «cómo» de la reforma. De este modo, hay dos temas claves a considerar: en primer lugar, el alcance o integralidad de los esfuerzos de la reforma, es decir, la cantidad de políticas transversales de gestión que son afectadas; y, en segundo lugar, la profundidad del cambio que se logra en la modificación de las políticas de gestión. Existen casos emblemáticos en los años ochentas, como los de Australia, Nueva Zelanda y el Reino Unido, en donde se dieron reformas llamadas *big bang*, ya que afectaron muchas políticas de gestión como la financiera, el servicio civil, las adquisiciones y control, y a la vez tuvieron mucha profundidad, convirtiendo este tipo de casos en los grandes modelos a seguir. Por otro lado, en América Latina tenemos los casos de Chile y Brasil, cuyas reformas han tenido cierto éxito y continuidad, ya que son los estados que más se han acercado al ideal de la reforma integral de todas o buena parte de las políticas de gestión pública con grado considerable de profundidad⁶. Es síntesis, el «cómo» de la reforma debe ser guiado a afectar la mayor cantidad de políticas transversales de gestión y causar un verdadero impacto en ellas con el fin de que la reforma tenga éxito.

⁶ Véase: Echebarría, Koldo & Cortázar, Juan Carlos (2007). Public Employment Reform in Latin America. En *The State of State Reform in Latin America*. Nueva York: World Bank.

REFORMA DE LA GESTIÓN EN EL PERÚ: DESAFÍOS Y APRENDIZAJES

En el Perú se puede hablar de cuatro ciclos de reforma de la gestión pública. Existe un primer momento entre los años 91 y 95 en el que hay una competencia entre distintas estrategias, por ejemplo, entre la búsqueda de una reforma global y una idea de reforma más pequeña y centrada en enclaves económicos. La reforma integral —hay que precisarlo— no prosperó y dio paso a los distintos cambios en el sistema económico, cuyo mayor logro dentro de la modernización fue dar paso a las distintas islas de eficiencia que hoy se conocen. Un segundo periodo se da entre los años 95 y 97, en los que vuelve a aparecer sobre la mesa la idea de una reforma integral, tocando varias de las políticas de gestión pública desde el Poder Ejecutivo como un intento que finalmente quedó nulo debido a los altos costos políticos que la reforma traía consigo. En un tercer periodo, que va del año 2001 al 2004, se da un énfasis al área del servicio civil mediante el liderazgo del Congreso de la República. En este periodo se promulga la ley de empleo público que, sin embargo, no tuvo el impacto necesario, por lo que no se lograron muchos cambios en cuanto a la calidad del servicio civil. Finalmente, hay un último periodo que comienza en el año 2008 y sigue aún vigente, durante el cual se han llevado a cabo reformas específicas y graduales en algunos aspectos del servicio civil⁷.

De este modo, es interesante clasificar cada uno de estos ciclos de reforma según los temas de alcance de políticas de gestión y su nivel de profundidad o impacto. En primer lugar, los esfuerzos entre los años 91 y 95 reflejan un alcance considerable gracias a las islas de eficiencia que tocan varios sectores de la política pública; sin embargo, poseen poca profundidad ya que no son transversales al sector público, en donde solo se afecta al organismo al cual pertenece la isla de eficiencia y no a la administración pública en su totalidad. En segundo lugar, la reforma dada entre los años 95 y 97 intentó lograr algo más integral, pudiendo conseguir un alcance mayor de políticas de gestión; sin embargo, no se llegó a dar. En tercer lugar, la reforma que se dio entre los años 2001 y 2004 intentó ser bastante profunda, centrándose en una sola área, pero al igual que durante el ciclo anterior, no se logró nada. Por último, la reforma que se desarrolla hasta hoy desde inicios de 2008 es menos ambiciosa en profundidad que el ciclo anterior, pero tiene la gran diferencia de que sí llegó a tener un impacto dentro del servicio civil.

⁷ Véase: Cortázar, Juan Carlos (2007). *La reforma de la administración pública peruana*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.

En conclusión, pareciera ser que los grandes esfuerzos por lograr una reforma *big bang* —es decir, una reforma integral y de gran impacto—, no funcionan en nuestro país, lo cual se basa principalmente a las capacidades con las que cuenta el Estado, la cuales no permiten realizar una gran reforma que haga viable modernizar al Estado de un solo golpe. Es de este modo que planteo lo que llamo «carretera vs. camino de montaña», en donde el Estado, al no tener la capacidad de construir una carretera, por lo menos debe exigirse construir un camino de montaña, el cual si bien posee un sinnúmero de carencias, tiene la capacidad de acercarnos a nuestro objetivo. La idea entonces es tratar de tener una concepción de reforma más incremental, en la que finalmente se sabe que se deben orientar los esfuerzos hacia una gestión pública más flexible y cercana al ciudadano, logrando alcanzar para ello pequeños objetivos y dejando otros para más adelante. De esa forma, se tiene un impacto positivo en los ciudadanos antes de procurar lograr todo de un solo intento y fracasar.

De este modo, entre los extremos que representan lograr un *big bang* o aplicar las «islas de eficiencia», se puede avanzar equilibrando gradualidad y competitividad con una visión de mediano plazo en la que se acepte «el camino de montaña» como opción de avance. Sin embargo, se debe tener en cuenta que no debe existir una pretensión de visión a mediano plazo que se imponga frente a la visión que pueda existir en otros actores de la reforma, ya que la pugna entre ellas hará que finalmente todo fracase, por lo que es indispensable la generación de acuerdos. Por otro lado, es necesario dejar un espacio al aprendizaje, con el fin de que en el futuro se realicen mejores reformas dentro de dicho espacio. A su vez, es necesario mantener un ambiente de cooperación entre actores involucrados, debido a que la reforma de la gestión pública no tiene ni debe llegar a tener un dueño. Finalmente, queda la interrogante de cuál es el núcleo que debe impulsar la reforma actualmente —teniendo en cuenta que en los noventa este se centró en lo económico—. Una opción atractiva es iniciar el movimiento de la reforma de gestión, que significa la mejora de los servicios sociales, ya que por un lado estos tienen un impacto directo en las necesidades y expectativas de los ciudadanos, logrando que el esfuerzo de reforma sea visible; y, por otro lado, permitiría que la entrega de servicios sociales deje de sufrir el efecto de incentivos contradictorios o perversos provenientes de las políticas de gestión. Cabe añadir, para finalizar, que es un área en donde es necesario y posible el aprendizaje en cuanto a las formas de gestión y que, por último, la mejora de estos servicios es central en la agenda hoy en día.

Fondo Editorial PUCP

Modernización del Estado y gestión pública

Mariana Llona

En las próximas líneas se presentaran las principales ideas sobre lo que se ha encontrado y hacia dónde se está caminando desde la secretaria de gestión pública de la PCM con respecto al tema de la reforma de la gestión pública. Por un lado, se desarrollará aquello que se ha implementado en materia de modernización de la gestión pública y, por otro, algunos lineamientos generales que marcan la agenda de trabajo que orienta la propuesta que se viene trabajando con respecto al tema.

REFORMA Y MODERNIZACIÓN: ¿QUÉ TENEMOS Y A DÓNDE VAMOS?

La modernización del Estado y su reforma se toman mucha veces como sinónimo; sin embargo, la modernización viene a ser uno de los componentes de la reforma, lo cual llama a tener una visión de conjunto de aquello que se busca reformar con el fin de saber hacia dónde se debe llegar. Es de este modo que se debe tener un objetivo claro que revele el tipo de Estado al cual se aspira a ser. Dicho esto, se resalta el aspecto de las islas de eficiencia que caracterizaron a procesos pasados de reforma, en donde el proceso de modernización del Estado se centraba básicamente en lo económico, lo cual marca un viraje en la actualidad, siendo hoy lo social el eje central que empuja a reformar al Estado. Es así que, en 2002, se promulga la ley de modernización del Estado, que tiene como objetivo el repotenciar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio de la ciudadanía partiendo de un diagnóstico en donde el centro del problema eran los trámites y servicios administrativos ineficientes y de baja calidad. Por lo tanto, las distintas estrategias que se desarrollaron a lo largo de los últimos años estuvieron centradas en tres elementos principales: la simplificación de trámites administrativos, el mejoramiento normativo y el ordenamiento de la estructura del Estado.

Sin embargo, a pesar de que bajo estos tres elementos se llegaron a trabajar varios temas de forma paralela, no se tuvo una política orientadora que ayudara a articular todos estos esfuerzos y que guiara hacia una modernización del Estado, llegando únicamente a crear herramientas y procesos de gerencia separados entre sí.

Si bien se lograron resultados interesantes, estos fueron parciales, ya que hubo crecimiento, pero con desigualdad y conflictividad social a causa de un Estado que brinda servicios pero que no llega a muchas partes del territorio de igual manera para todos los ciudadanos, lo cual se debe básicamente a instituciones que no son capaces de articularse entre ellas. En pocas palabras, la experiencia de los últimos años demuestra que se tiene claro el qué se quiere lograr, pero no hay una orientación al cómo lograrlo. Esto tiene como consecuencia directa la negativa percepción del ciudadano con respecto a la administración del Estado, en donde mayormente se le califica de corrupta, incapaz, inmersa en reglas confusas o competencias superpuestas que no permiten un trabajo articulado y con una estructura centralista y débil que no logra llegar a todo el territorio nacional. De este modo, los problemas de la gestión pública de hoy se deben a la ausencia de objetivos y estrategias de desarrollo integral del Estado, en donde, si bien hay que empezar de manera gradual y teniendo focos sobre los cuales se va a trabajar, se requiere una política y un plan que nos lleven a un horizonte. Además, hay una debilidad de los cuadros técnicos encargados de la formulación y seguimiento de políticas y proyectos, limitados mecanismos de coordinación tanto intersectorial como intergubernamental y poca claridad de los roles y niveles de gobierno.

Dentro de este nuevo gobierno lo que se ha empezado a trabajar son aquellos elementos pendientes de la reforma, así como de qué manera el proceso de modernización de la gestión pública se enmarca en el tema de reforma del Estado. En primer lugar, se debe generar una nueva relación entre la economía, la población y el territorio; es decir, el lograr que el Estado promueva la inclusión social con transparencia y control de las decisiones públicas, siendo el ciudadano el eje central de la modernización. En segundo lugar, se debe democratizar al Estado, en el sentido de que llegue a todos, por lo que el tema de los servicios públicos sociales es central en todo esto. Finalmente, se debe pensar en una gestión pública descentralizada, para lo cual es necesario revisar cómo es que están estructurados los sistemas administrativos y evaluar de qué manera permiten u obstaculizan el descentralizar el Estado, definiendo claramente los roles con el fin de mejorar los servicios de cara a los ciudadanos.

Sumado a esto, se debe reforzar el sistema de recursos humanos, ya que no es posible modernizar la gestión pública si dentro de la misma no se cuenta con funcionarios capaces y eficientes en el manejo del Estado. El tema de capacidades, a su vez, debe ser articulado con las políticas a nivel nacional como aquellas descentralizadas. De este modo, hay una necesidad de convertir esta reforma en una demanda, lo cual se logra mediante el cambio de percepción que tiene el Estado con respecto a la ciudadanía en la medida en que se logre mejorar la atención y actitud del mismo en materia de los servicios que entrega. Por último, es necesaria la existencia de políticas anticorrupción con el fin de lograr un Estado legítimo y creíble, siendo la participación ciudadana un tema fundamental para lograr este propósito. En conclusión, se está trabajando una propuesta que va enmarcada en la reforma que plantea el Estado que queremos lograr; es decir, un Estado inclusivo, descentralizado y al servicio de los ciudadanos, con estos tres pilares como la base para la construcción de una política de modernización.

Fondo Editorial PUCP

CAPÍTULO 5
ENTRE EL PLANEAMIENTO A LARGO PLAZO
Y LAS DEMANDAS SOCIALES INMEDIATAS

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

Prescripción internacional para el planeamiento presupuestal a nivel sectorial

Michel Filion

El planeamiento a largo plazo y las demandas sociales inmediatas ilustran bien el dilema que todos los estados del mundo enfrentan: la voluntad de contestar a demandas sociales inmediatas presentes en la mayor parte de los gobiernos. Sin embargo, no todos estos gobiernos hacen una evaluación con respecto a estas demandas, lo que trae consigo un desconocimiento de cuáles son los costos y los impactos de esa respuesta estatal. De este modo, el que se atiendan de inmediato las demandas sociales legítimas puede impedir a los gobiernos el brindar una solución a las mismas en el largo plazo. Asimismo, hay muy poca presión social que demande la construcción de una sostenibilidad presupuestal de los programas propuestos. Si bien la política plantea soluciones ilusorias a problemas insolubles, la búsqueda de esas soluciones se refleja en el presupuesto, por lo que generalmente este representa una selección de soluciones parciales e incompletas a problemas muy difíciles de tratar.

A continuación, se estudiarán las tácticas internacionales que permiten resolver los dilemas en juego dentro del presupuesto de la nación. Para lograr este objetivo se presenta, en primer lugar, la importancia del presupuesto nacional. En segundo lugar, se explica cuál es la relevancia de las decisiones de los distintos actores involucrados y el método incremental en esta toma de decisión. En tercer lugar, se explica cuál es la prescripción internacional con respecto al tema del presupuesto. Y, finalmente, se establecen las dificultades y desafíos que se presentan en torno al tema.

PRESUPUESTO NACIONAL: DECISIÓN INCREMENTAL PARA UNA MEJOR REDISTRIBUCIÓN

Según los informes del FMI, el peso del gasto público de la economía peruana llega a casi el 20%. Esto se vuelve significativo cuando se reconoce la importancia que posee el gasto público en una economía principalmente extractiva. De este modo, las economías que están basadas en la extracción de materias primas tienen muchas dificultades en distribuir el ingreso. Esta tarea, realizada por medio de la intervención estatal, es necesaria para compensar la debilidad estructural existente en la economía. Por ello, son las decisiones que los gestores públicos realizan sobre sus propios programas las que determinan la eficacia y la eficiencia del rol redistributivo del Estado. Entonces, de allí viene la importancia de la calidad del gasto y del presupuesto que le antecede.

Los gestores de los programas públicos intervienen de diferentes formas en el proceso de decisión. En algunos casos, estos actores son independientes y deciden sobre la entrega de servicios directamente. En otros casos, asesoran a los actores de nivel superior para la toma de decisiones dentro de un programa determinado. En relación con el presupuesto, los gerentes públicos intervienen en la preparación de propuestas de gastos, en la evaluación de la eficiencia y eficacia de los programas existentes y, en algunas ocasiones, en la valoración de las nuevas alternativas presupuestales. Es este conjunto de operaciones el que otorga bastante poder al funcionario sobre la determinación de los programas y, por ende, sobre la redistribución de la riqueza en el país. Asimismo, considerando el nivel de descentralización del manejo público en el Perú, el desafío de la dirección estratégica del país es brindar a miles de gerentes las herramientas que les ayuden a tomar decisiones adecuadas y acordes con el planeamiento estratégico a largo plazo.

La forma normal de tomar decisiones es poco a poco, en donde a partir de los problemas nacionales los gerentes dan atención a aquellos que son sensibles y visibles en un horizonte a corto plazo. Según varios autores, los responsables de los programas públicos, buscarían su comodidad al tomar decisiones que consoliden su nivel de aceptación en su entorno, a la par que reducen las decisiones contrarias al interés de su equipo de trabajo y de sus clientes habituales; es decir, existiría una propensión al mantenimiento de los programas vigentes sin importar los resultados reales alcanzados por estos. De esta manera, si le preguntamos a un gerente sobre cuál debería

ser el presupuesto del siguiente año para el programa existente, este contesterá que se basará en el presupuesto actual más el presupuesto de iniciativas nuevas, más el porcentaje correspondiente a la inflación y más los acuerdos a tomar en esa índole. Por lo tanto, la tendencia será incrementar año tras año el presupuesto por cada programa, siendo esta una de las razones que juega en contra de la calidad del gasto. De este modo, es debido a este funcionamiento que muchos programas se mantienen dentro de un tiempo mayor al planificado. Sin embargo, hay una posible solución a esto que se presenta de la mano del incrementalismo, uno simple y uno complejo: por un lado, el incrementalismo simple es aquel que hace que los gerentes decidan agregar un gasto en base al año precedente; mientras que, por otro lado, el incrementalismo complejo, implica comparar un número restringido de opciones sabiendo que el análisis será incompleto, pero esperando que sea suficiente para mejorar la calidad de la decisión.

La prescripción de las grandes organizaciones internacionales para la preparación del presupuesto público favorece el análisis estratégico, a la vez que reconoce que la tendencia a un incrementalismo simple es fuerte y que es difícil ir contra las características propias de la burocracia del Estado. Con respecto a esto, los actores internacionales sugieren la definición de una política presupuestal que obligue a los componentes del Estado a presentar una programación de gastos acorde con la estrategia de desarrollo del país. Cabe resaltar que esta programación nacional debe estar basada en resultados cuantificables. De este modo, la prescripción internacional se puede presentar en cuatro puntos:

1. Establecer los límites presupuestales.
2. Solicitar a los ministerios la proposición de programas dentro de esos límites.
3. Pedir a los ministerios establecer las estimaciones presupuestarias finales.
4. Preparar la Ley Presupuestaria.

El rol de los ministerios en esas prescripciones internacionales es el de diagnosticar su sector, definir una estrategia sectorial acorde con las prioridades gubernamentales, evaluar las alternativas precedentes y las nuevas iniciativas, presupuestar en base al sistema ABC (*activity based costing*), establecer prioridades y consolidar el conjunto de un escenario.

DIFICULTADES Y DESAFÍOS

El escenario descrito no funciona de esa manera en la mayoría de países del mundo, siendo el incrementalismo simple la razón principal de ello. Existen tres dificultades y un desafío para poder implementar esas reformas. Por el lado de las dificultades, en primer lugar, hay gastos irreductibles, como los sueldos y beneficios laborales que representan compromisos del Estado. En segundo lugar, la descentralización, la cual ofrece independencia a gobiernos regionales y locales, pero a la vez dificulta la velocidad a la cual se pueden hacer reformas presupuestarias. Por último, existe una resistencia al cambio en todas las organizaciones que van a ser transformadas. Por otro lado, el mayor desafío existente es el pasar de una lógica de insumos a una de resultados con valor para los ciudadanos; es decir, lograr un cambio cultural.

De este modo y a manera de conclusión, hay que decir que las grandes ideas a recordar son, primeramente, la viabilidad presupuestal de los programas sociales, teniendo en cuenta que al momento de implementar se debe lograr hacer de este un programa sostenible a nivel presupuestal. Además, los programas sociales son temporales e imperfectos, por lo que deben ser evaluados de vez en cuando. Finalmente, para la solución de los dilemas a largo plazo de las demandas inmediatas, existe el método que ofrecen los grandes actores internacionales.

Priorización y planeamiento en la gestión pública

Jorge Mesinas

El Perú es un país económicamente estable y que crece con el pasar de los años; sin embargo, existen cuestionamientos acerca de la calidad del gasto público dentro de dicho contexto. De este modo, en seis años se ha logrado duplicar el presupuesto público, pero los resultados del gasto no han sido de lo más positivos, ya que nos encontramos con una realidad que apunta a la deficiencia en temas de educación, reforma institucional, infraestructura, competitividad, entre otros. En resumen, el presupuesto tiene problemas, ya que este no está generando los resultados esperados. Las limitaciones que presenta el sistema nacional de presupuesto pasan, en primer lugar, por no contar con un enfoque por resultados; es decir, no se tiene claro lo que se pretende lograr con los recursos públicos. A su vez, hay limitada información y análisis sobre el desempeño de las intervenciones públicas. Seguidamente, existe una predominancia de un criterio inercial de asignación de presupuesto, sin tener en cuenta lo logrado con el presupuesto precedente. Además, hay una débil planificación y claridad sobre las prioridades, acompañada de una débil rendición de cuentas sobre los resultados.

NUEVO ENFOQUE DEL GASTO PÚBLICO: PRESUPUESTO POR RESULTADOS

El cambio principal que busca el promover un enfoque de Presupuesto por Resultados es mejorar la calidad del gasto a través del fortalecimiento de la relación entre el presupuesto y los resultados concretos que se reflejan en la población, ello mediante el uso sistémico de la información de desempeño y las prioridades de política, y guardando siempre la consistencia con un marco fiscal y los toques agregados definidos en el marco macroeconómico multianual. En otras palabras, lo que se busca con esto es que, a la hora de discutir el presupuesto, se tengan prioridades claras e información

de desempeño con el objetivo de mejorar la priorización de la asignación presupuestal; es decir, con la intención de que los recursos públicos deben ser destinados a financiar intervenciones que estén brindando buenos resultados según los objetivos planteados.

El enfoque por resultados está vinculado a todo el proceso presupuestario, el cual consta de cuatro fases. En primer lugar, una fase de programación, la cual amerita definir intervenciones coherentes y con contenidos mínimos como indicadores y marcos lógicos. En segundo lugar, una fase de formulación, que implica presupuestar productos y actividades. En tercer lugar, la fase de aprobación, que orienta la discusión de prioridades en el Congreso. En cuarto lugar, una fase de ejecución, que se basa en la eficiencia técnica. Y finalmente, la fase de evaluación, que busca principalmente una rendición de cuentas y un aprendizaje.

De este modo, y tomando el primer punto de programación presupuestal, los requisitos mínimos cobran suma importancia dentro de un enfoque por resultados, ya que gracias a ellos se permite vincular resultados con los objetivos nacionales, definir población objetivo y área de intervención, identificar la relación causal entre productos y resultados en base a la evidencia disponible en un marco lógico, formular indicadores de desempeño y supuestos para su seguimiento, contar con una estructura presupuestal que identifique los productos y resultado, y finalmente el identificar al responsable de rendir cuentas sobre el desempeño del programa presupuestal. Es así que todos estos contenidos mínimos permiten tener un presupuesto evaluable, por lo que se debe tratar de promover esta lógica de programa presupuestal. Por otro lado, una vez que ya tienes indicadores y prioridades dentro de una programación presupuestal, es viable realizar una evaluación. Este ciclo evaluativo amerita que dentro del sector público se tenga un sistema de aprendizajes, que mediante seguimiento y evaluación se pretenda recabar información del desempeño, la cual puede ser utilizada en un futuro a la hora de priorizar el gasto, logrando una retroalimentación de los programas sociales en busca de soluciones más eficientes y menos costosas.

TEMAS PENDIENTES: DESAFÍOS PRESUPUESTALES

A pesar de que las cinco fases antes descritas componen todo el ciclo presupuestal, la dirección de presupuesto solo tiene incidencia en algunas fases de dicho ciclo, básicamente en las tres primeras y la fase final de evaluación,

dejando fuera aquella que refiere al tema de ejecución del gasto, donde es necesaria la potenciación de otros sistemas administrativos. Por lo tanto, el Presupuesto por Resultados se ve limitado si es que no se dan mejoras en otros ámbitos del Estado, lo que amerita una gestión por resultados focalizada en la mejora del resto de sistemas administrativos.

Sumado a esto, existen diversos desafíos que deben ser tomados en cuenta a la hora de implementar un enfoque de Presupuesto por Resultados. En primer lugar, una priorización nacional y sectorial clara, técnicamente fundada y adecuadamente costada. En segundo lugar, el mejorar los espacios de discusión del desempeño y revisión del gasto. En tercer lugar, abordar integralmente la ejecución del gasto público involucrando al resto de sistemas administrativos del Estado. Y finalmente, la generación de un sistema de aprendizajes. En resumen, se deben afrontar temas que permitan el buen funcionamiento de cada una de las fases presupuestales y con ello dar vida al ciclo entero que amerita un enfoque por resultados.

Fondo Editorial PUCP

Inclusión social y gestión pública

Carlos Aramburú

Innovar, articular y evaluar son los retos claves para la política social peruana en el contexto actual. Históricamente la concepción del Estado Peruano ha estado basada en dos premisas: un Estado pobre que no cuenta con recursos suficientes para atender a sus ciudadanos y un Estado corrupto cuyos recursos terminan satisfaciendo los intereses de unos pocos en vez de favorecer a la sociedad en su conjunto. Ambas premisas, especialmente la primera, están hoy en cuestión. Cambiar los modelos mentales y la práctica política que se desprenden de esta lógica supone un cambio de cultura organizacional en el aparato público, lo cual constituye un reto muy difícil.

Antes que nada se debe dejar en claro qué entendemos por inclusión: este concepto se puede definir como el acceso a bienes y servicios que protegen y promueven capacidades. Sin embargo, esos bienes y servicios que se consideran indispensables para promover una inclusión son cambiantes. Hace unos años, una computadora con Internet era considerada irrelevante dentro de la formación educativa de un niño; por el contrario, hoy en día es fundamental para su desarrollo cognitivo. Esto, a su vez, tiene que ver con un enfoque de derechos, siendo esta concepción una innovación importante para la política social basada no en «ayudar», sino en reconocer que los ciudadanos tienen derechos (y responsabilidades). A esto se suma la idea de que lo que ocurre con la población no solamente es consecuencia de lo que hace el Estado, sino que también es resultado de la acción de la misma población («agencia»). Este hecho produce una profunda distorsión en la cultura peruana ya que, si bien todos son conscientes de que tenemos derechos, nadie se considera con responsabilidades. La ciudadanía supone el ejercicio de ambos.

INCLUSIÓN SOCIAL: EN BUSCA DE MENOR DESIGUALDAD

Basados en la evidencia, sugerimos tres retos que la política social debe asumir. En primer lugar, si analizamos el crecimiento promedio del PBI del país entre los años 2000 y 2010 por regiones, se puede ver que es muy desigual, con regiones que han crecido menos de 2% en diez años (Apurímac, Huánuco, Huancavelica), mientras que otras han llegado a crecer más del 5% (Ancash, Amazonas, Ica). Es en base a estas desigualdades regionales que surge, como primer reto para la política social, la tarea de la redistribución de los recursos públicos (canon, regalías y no solo el FONCOMUN) hacia las regiones más pobres que no cuentan con las transferencias derivadas de las actividades minera y de hidrocarburos. En segundo lugar, en cuanto a la distribución sectorial del empleo, entre los años 2000 y 2008 el porcentaje de la PEA que está en planilla es solo del 6,7%. Más del 50% de la PEA se dedica a la agricultura o al comercio informal, representando sectores de muy baja productividad, nula protección social y escasa oportunidad de desarrollo, lo que configura un segundo reto para la inclusión: elevar la productividad de los sectores que albergan a la mayor parte de la población que trabaja. En tercer lugar, en cuanto a la reducción de pobreza monetaria, si bien se ha logrado reducir varios puntos con el pasar de la última década (donde más descendió fue en Lima, donde existe menos pobreza relativa aunque no absoluta), la reducción fue menor en la sierra y selva rural. Asimismo, el patrón se repite en cuanto al indicador de pobreza extrema en tanto esta ha disminuido muchísimo en las ciudades, pero sigue siendo alta en las zonas rurales andinas y amazónicas. Es entonces que surge como tercer reto el eliminar las brechas existentes entre el ámbito rural y el urbano.

Existen tres tipos de programas sociales: habilitadores, promotores y protectores. Se puede decir que el gasto social en el Perú ha sido inercial, ya que se ha gastado más del 60% del presupuesto social focalizado en programas protectores, como los comedores populares, de los cuales un tercio se encuentra en Lima, lugar donde la pobreza extrema es solo de un 0,2%. En resumen, se está gastando en lugares donde las personas tienen la oportunidad de pagar por alimentos y excluyendo zonas donde la extrema pobreza es mucho mayor. Esto no significa que se deban cerrar los comedores populares en Lima, sino que se les pueden implementar nuevas características para convertirlos, por ejemplo, en restaurantes populares, los cuales permitan generar ingresos y representen una oportunidad empresarial. Por lo tanto, es necesario recurrir a la innovación para lograr la inclusión.

Gráfico No 1. Tasa de crecimiento del PBI per cápita promedio 2000-2010

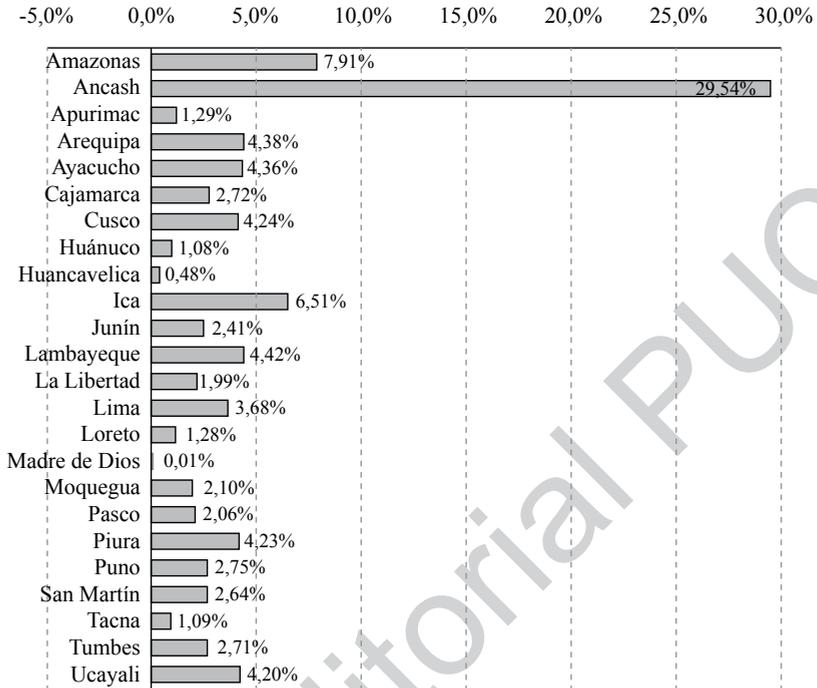
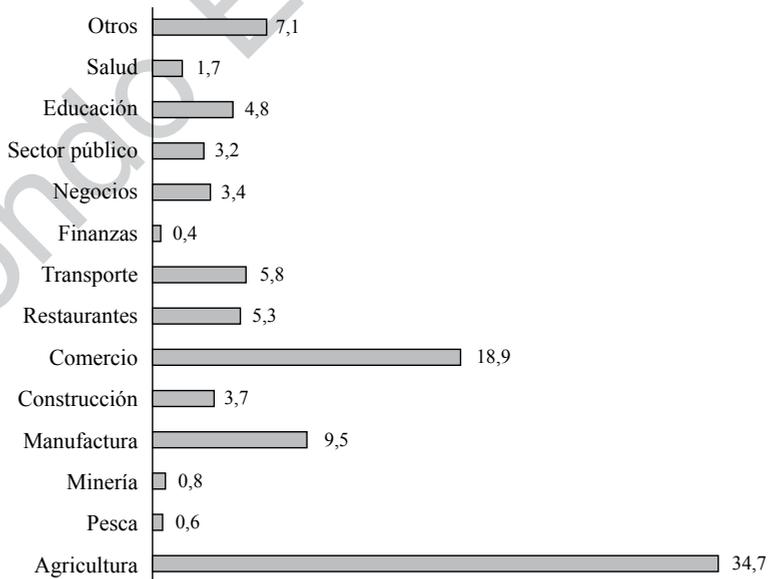


Gráfico No 2. Distribución sectorial del empleo 2000-2008



Cuadro No 1. Evolución de la pobreza extrema (%)

Ámbitos geográficos	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2004-2010 Variación%
Nacional	17,1	17,4	16,1	13,7	12,6	11,5	9,8	-42,7
Lima Metropolitana	1,3	2,0	0,9	0,5	0,7	0,2	0,6	-53,8
Urbano	6,5	6,3	4,9	3,5	3,4	2,8	2,5	-61,4
Rural	36,8	37,9	37,1	32,9	29,7	27,8	23,3	-36,7
Regiones								
Costa	4,0	3,8	3,0	2,0	2,0	1,8	2,0	-50,0
Costa urbana	5,6	4,0	3,0	2,1	2,4	2,3	2,7	-51,8
<i>Costo rural</i>	13,8	13,4	14,4	10,5	7,9	9,2	7,7	-44,2
Sierra	33,2	34,1	33,4	29,3	27,3	23,8	20,1	-39,5
Sierra urbana	13,6	11,6	10,3	8,5	9,2	6,8	4,9	-64,0
<i>Sierro rural</i>	44,0	46,6	46,5	40,8	37,4	33,2	28,5	-35,2
Selva	25,0	25,5	21,6	17,8	14,5	16,9	12,8	-48,8
Selva urbana	18,7	22,5	18,1	11,0	7,2	8,8	6,7	-64,2
<i>Selva rural</i>	30,4	28,0	24,6	23,4	20,7	23,8	17,8	-41,4

La idea gira entonces alrededor de promover programas habilitadores y promotores cuando la economía se encuentra en crecimiento con el fin de generar mejores oportunidades y redistribución. Por otro lado, cuando la economía se encuentra en recesión, se deben ampliar los programas protectores con el fin de que no se genere más pobreza. Es así que el gasto social debe estar articulado al ciclo económico. Sin embargo, esto no se da en la realidad. En el Perú se ha operado con un gasto social desligado del ciclo económico: pese a que el PBI ha crecido a un ritmo promedio de 6% anual en la última década y se invierten más de nueve mil millones en gasto social, cerca del 60% de estos se utilizan en programas asistenciales que no sirven para eliminar la pobreza, sino para paliarla. Por ejemplo, si se busca acabar con la desnutrición crónica infantil, el invertir en comedores populares, desayunos gratis o programas como el vaso de leche no ayuda a resolver el problema. Esto lleva a pensar que existe la necesidad de una reingeniería de los programas sociales con el fin de transformar estos programas protectores en habilitadores y promotores.

RETOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

Cabe resaltar que las metas que se traza el Estado son ambiciosas, ya que están por encima de la capacidad de gestión que tiene el aparato público. Por ello, se propone que la ejecución de programas sociales debe darse a nivel local, ya que es allí desde donde se articula la política social. Sin embargo, esto amerita el fortalecer a los gobiernos locales, ya que sin ellos jamás se podrá realizar una política social relevante. Actualmente, existe poca claridad de competencias tanto desde el punto de vista sectorial (articulación horizontal) como desde la articulación entre niveles de gobierno (articulación vertical). Pero quizás el reto mayor sea articular los programas sociales como JUNTOS a una estrategia promotora y habilitadora, estableciendo criterios de graduación y transferencia de estos programas hacia otros basados en la capacitación laboral y el aumento de la productividad. FONCODES está desarrollando la iniciativa “Mi chacra emprendedora” en diversas localidades andinas, pero el apoyo y participación de AGRORURAL, programa del Ministerio de Agricultura, a esta iniciativa es aún poco significativo.

Finalmente, existe una serie de retos que la política social debe asumir para su buen funcionamiento. En primer lugar, establecer objetivos y metas comunes a todos los sectores y políticas sociales. En segundo lugar, superar la fragmentación y sectorialización de los programas sociales. En tercer lugar, corregir la falta de articulación entre la política económica y social y la débil integración vertical de la política y los programas sociales. Además, hacen falta líneas base actualizadas. Y por último, un sistema independiente y confiable de evaluación por resultados y de impacto de los programas sociales. En resumen, todo esto se puede condensar en las tres tareas mencionadas al inicio de esta conferencia: innovación, articulación y evaluación. Rebautizar viejos programas con nuevos nombres no nos llevará a ningún lado.

Fondo Editorial PUCP

Articulación de políticas y su impacto en la gestión pública

Javier Abugattás

La reforma de la gestión pública sucede día a día o no ocurre; sin embargo, en esos instantes se presentan todos los dilemas y desafíos de cambios de largo plazo que acompañan este proceso. Por ello, la gestión pública requiere contar con imágenes de largo plazo que guíen la reforma.

Si bien existe una lógica «incrementalista» o progresiva de la reforma, esto exige que exista un seguimiento y corrección profunda hacia una imagen deseada al final del camino.

Actualmente, existen alrededor de 2500 instituciones públicas entre entidades nacionales, regionales o locales. Su gestión diaria está guiada, usualmente, por frutos inmediatos, pero no se sabe a ciencia cierta cuáles son los principios a largo plazo que orientan la toma de decisiones. Esto ha llevado en muchos casos a abandonar la idea de plantear metas ambiciosas como, por ejemplo, eliminar la mortalidad materna y neonatal, que lleva a la pérdida de capacidades humanas por causas que pudieron ser evitadas.

Es la combinación difícil de largo y corto plazo la que permite articular aspectos como salud, educación, infraestructura, entre otros. De este modo, una visión a largo plazo posee ciertos valores que deben tomarse en cuenta y que conforman la estructura de un planeamiento estratégico. Repasemos una secuencia básica para luego complementarla en este breve esquema.

En primer lugar, es necesario saber dónde vamos. Tener una visión compartida de sociedad y de Estado que se construya escuchando de abajo a arriba las diversas posiciones en el país. En segundo lugar, la imagen compartida de esa visión permite aspirar a consolidar políticas de Estado expresadas en foros como el Acuerdo Nacional y elaboradas más técnicamente por un responsable de planeamiento. En tercer lugar, se necesita una política general de gobierno en donde se puedan tener metas ambiciosas, como alcanzar la desnutrición crónica cero y la atención integral a la primera infancia.

La articulación de políticas y la mejora de la gestión pública se darán en la práctica si se cuenta con orientaciones como las mencionadas en la secuencia anterior y permiten asegurar los equilibrios y detalles para la acción. El equilibrio expresado en el marco macroeconómico multianual asegura la factibilidad de los objetivos planteados.

Asegurados los grandes equilibrios es indispensable que cada sector haga explícitas políticas y planes acerca de qué es lo que puede y lo que no puede realizar, tomando en cuenta las capacidades humanas y presupuestales multianuales para llevar a cabo las metas propuestas.

Debe recordarse que esto ocurre en nuestros diversos territorios. El proceso de descentralización está presente y exige realizar planes de desarrollo concertados a nivel regional, provincial y distrital con el fin de asegurar la articulación a nivel de orientaciones que facilite la gestión local.

Finalmente, es con la observación y mejora del conjunto de los procesos en simultáneo que es posible la articulación y la mejora inmediata en la gestión real.

El día a día en el Perú de 2011 nos muestra procesos muy trabados, que impiden el desarrollo integral del país y el logro de resultados de diverso nivel. En el esquema esbozado en estos comentarios se ha intentado mostrar los elementos que, partiendo de un mejor conocimiento de nuestra sociedad y Estado, logren acordar imágenes compartidas de futuro que expresadas en políticas públicas, promuevan la articulación, la toma de decisiones adecuada y una gestión pública mejorada continuamente.

En conclusión, fijarse metas muy altas es importante; sin embargo, es igualmente necesario evaluar qué tan factible es realizar dichas metas y dar las orientaciones para lograrlo. Si las acciones que se realizan no responden a lograr una meta establecida en el largo plazo, no habrá resultados.

CAPÍTULO 6
ENTRE LA ESCASEZ Y LA ABUNDANCIA:
HERRAMIENTAS PARA MEJORAR LA GESTIÓN PRESUPUESTAL

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

Presupuesto por Resultados y derechos humanos

Félix Grández

La reforma del presupuesto público para la implementación del enfoque del Presupuesto por Resultados es una de las más importantes y promisorias reformas de la gestión pública en la última década en el Perú. No obstante su relevancia, esta reforma no ha sido objeto del análisis y de la discusión sistemática del país. Un indicador de este hecho es que actualmente nos encontramos ante un momento de reforma dentro de la reforma; esto es, de cambio en la manera como se define e implementa el Presupuesto por Resultados, y ello no ha sido evaluado ni discutido públicamente. Las experiencias de implementación del Presupuesto por Resultados son objeto de debate en reuniones internacionales y gubernamentales, especialmente en el ámbito de los foros sobre política fiscal. Sin embargo, se da la curiosa situación de que, en el ámbito académico, cada vez se dictan más cursos y diplomados sobre el Presupuesto por Resultados bajo diferentes enfoques, no necesariamente congruentes entre sí. No obstante, hasta la fecha no se ha logrado organizar una agenda de evaluación sobre su implementación en términos prácticos.

A continuación, se proponen cuatro temas para la discusión acerca de esta reforma: en primer lugar, la discrecionalidad del Ministerio de Economía y Finanzas en la orientación y gestión de la reforma; en segundo lugar, la necesidad de la discusión sobre el clasificador funcional programático; en tercer lugar, el problema de la coexistencia de dos enfoques de control de la gestión pública; y, finalmente, la relación con las reformas de carácter estructural.

No son temas que discutan la racionalidad interna de la implementación del Presupuesto por Resultados. Lo que se busca, más bien, es situar este proceso en su conexión con otros aspectos de la gestión presupuestal y de la gestión pública en sentido amplio. No es una agenda exhaustiva. Plantea temas que comúnmente no aparecen en la discusión sobre el Presupuesto por Resultados y que, sin embargo, inciden de manera muy importante sobre él. De allí la relevancia de registrarlos.

LA GRAN DISCRECIONALIDAD DEL MEF EN LA ORIENTACIÓN DE LA REFORMA

El cuadro N° 1 presenta la manera como el Ministerio de Economía y Finanzas está informando acerca de los cambios en el proceso de implementación del Presupuesto por Resultados para el año 2012 en lo relativo a la cobertura, metodología e implementación.

Cuadro N° 1. Principales cambios en el Presupuesto por Resultados (PpR)

	Programas estratégicos	Programas presupuestales
COBERTURA		
Cobertura actual*	13%	41%
Cobertura potencial*	40%	100%
METODOLOGÍA		
Instrumento básico	Modelo lógico	Marco lógico
Lógica	Multisectorial (teórico)	Multisectorial/sectorial/institucional
Aproximación	Ex-ante	Ex-ante/ex-post
IMPLEMENTACIÓN		
Formulación/programación	Depende del MEF	Depende del ente rector
Evaluación	MEF (juez y parte)	MEF
Responsabilidad	Diluida	Clara
Rendición de cuentas	Diluida	Clara

Fuente: presentación de la Dirección de Calidad del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Presupuesto por Resultados, octubre de 2011.

Cabe destacar lo que se indica con respecto a los cambios que se plantean en las responsabilidades en el proceso de implementación y que buscan pasar de una gran discrecionalidad en el manejo de la reforma a una menor discrecionalidad. Este hecho es más claro en el cuadro N° 2, donde se puede apreciar, desde la perspectiva de la Dirección de Calidad del Gasto, la manera en la que el MEF estableció la relación con los sectores —en este caso, los ministerios— y cómo es que quiere establecerla en adelante.

Cuadro N° 2. Cambios en el rol MEF y de los sectores en la evaluación y el diseño de los programas presupuestales

	Programas estratégicos	Programas presupuestales
DISEÑA	MEF	SECTOR
FACILITA	MEF	MEF
PRESENTA	MEF	SECTOR
VALIDA	MEF	MEF
PRESUPUESTA	SECTOR	SECTOR

Fuente: presentación de la Dirección de Calidad del Gasto del Ministerio de Economía y Finanzas sobre el Presupuesto por Resultados, octubre de 2011.

Otro indicador sobre esta discrecionalidad es el de los cambios en la definición del Presupuesto por Resultados: en cuatro años, el PpR ha pasado de ser un enfoque (definición del plan de implementación en 2007) a una metodología (Ley N° 28411); y, luego, a una estrategia (modificación propuesta en el Proyecto de Ley de Presupuesto del 2012). El cuadro N° 3 muestra el cambio más reciente.

Como expresión del mismo problema está el debate soterrado en el ámbito del MEF entre dos enfoques de programación del Presupuesto por Resultados, un debate que no se ha ventilado públicamente y que solo se ha conocido luego del cambio en la metodología de programación.

Cuadro N° 3. Cambios en la definición del Presupuesto por Resultados (PpR)

Artículo 79° de la Ley N° 28411	Cambio propuesto en el Proyecto de Ley del Presupuesto Público para el Año 2012
79.1 Presupuesto por Resultados (PpR) es una metodología que se aplica progresivamente al proceso presupuestario y que integra la programación, formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación del presupuesto, en una visión de logro de productos, resultados y uso eficaz, eficiente y transparente de los recursos del Estado a favor de la población, retroalimentando los procesos anuales de asignación del presupuesto público y mejorando los sistemas de gestión administrativa del Estado.	79.1 Presupuesto por Resultados (PpR) es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población, que requiere de la existencia de una definición de los resultados a alcanzar, el compromiso para alcanzar dichos resultados por sobre otros objetivos secundarios o procedimientos internos, la determinación de responsables, los procedimientos de generación de información de los resultados, productos y de las herramientas de gestión institucional, así como la rendición de cuentas.

Fuente: elaboración propia.

La discrecionalidad en la toma de decisiones es un tema central en la gestión pública, tanto en el sentido de su extensión como en su funcionalidad. Siendo un tema importante para la discusión en general, lo es más en el caso de un proceso de reforma como el de la implementación del Presupuesto por Resultados. Una hipótesis de trabajo en esta materia plantearía que, en el caso de los procesos de reforma, a mayor discrecionalidad en la conducción, menor consenso en el avance y, por tanto, menor eficacia de la reforma en términos del cumplimiento de sus objetivos.

Necesitamos discutir la discrecionalidad del MEF en la implementación del Presupuesto por Resultados. El objetivo de esta discusión no sería, por cierto, poner en cuestión las funciones y competencias que la ley asigna al MEF sino, en principio, la forma como se ejerce con respecto a lo que constituye no solo una reforma del presupuesto público, sino también una de las principales reformas de la gestión pública.

La bibliografía sobre los procesos de implementación del PpR muestra que esta reforma requiere una institucionalidad que, incluyendo a la autoridad fiscal, en este caso el MEF, incorpore también a otras instituciones del Estado, como el Congreso de la República, ministerios del gobierno nacional y de los gobiernos subnacionales.

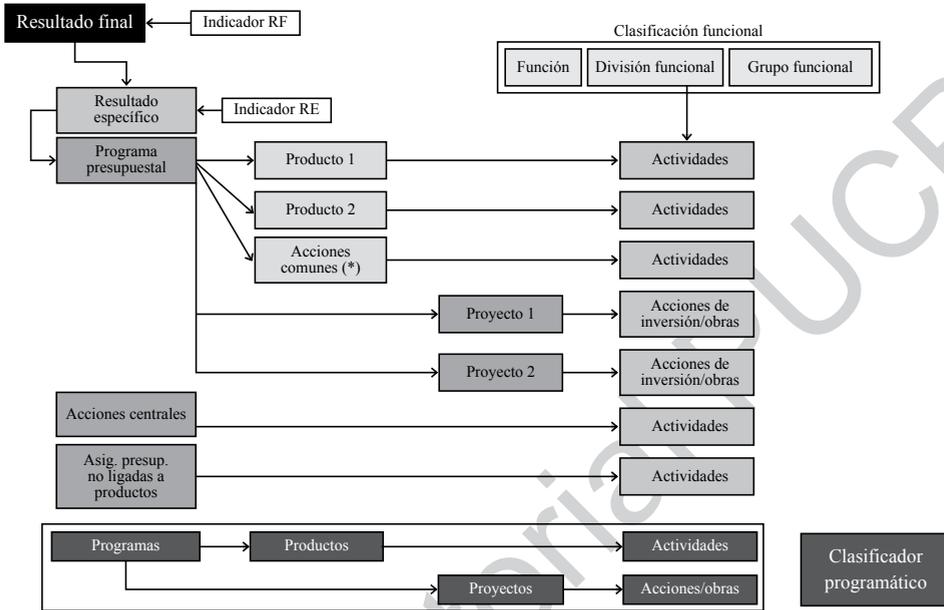
Al respecto, cabe destacar que, en el proceso de implementación del PpR en el Perú, se estableció una arquitectura institucional que no ha funcionado como se esperaba. De acuerdo con la Ley N° 28411, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, ella comprende la participación no solo del MEF, sino también la del Congreso de la República —especialmente de la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República— en lo relativo al seguimiento y evaluación del proceso, así como la participación de los ministerios y gobiernos regionales. Lo más que se avanzó fue en la conformación de un grupo de trabajo sobre PpR en la Comisión de Presupuesto del Congreso, el cual concluyó sus actividades en julio de este año y no continúa en la actual legislatura.

Cabe señalar igualmente que, fuera de esta arquitectura institucional, en los cuatro años de implementación del PpR se han desarrollado experiencias e instrumentos de apoyo y seguimiento a la reforma tanto en el Estado como en la sociedad civil. Los casos más importantes son, sin duda, el Seguimiento Concertado a los Programas Presupuestales Estratégicos vinculados a la protección de la infancia, que coordina la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza; la Red de Asistentes Técnicos a la Gestión por Resultados, que funciona actualmente en once regiones del país; los modelos de gestión desarrollados en el marco del Programa de Apoyo Presupuestario de la Unión Europea al Programa Articulado Nutricional; y, por último, el Plan de Incentivos y el Plan de Modernización de la Gestión Municipal en lo relativo a las metas asociadas a los programas presupuestales. Estas experiencias aportan valiosas evidencias para organizar la discusión sobre la discrecionalidad del MEF y la institucionalidad de la reforma presupuestal en términos más específicos, pues permiten situar esa discusión en las etapas del proceso presupuestario y del ciclo de gestión.

LA NECESIDAD DE LA DISCUSIÓN SOBRE EL CLASIFICADOR FUNCIONAL PROGRAMÁTICO

El gráfico N° 1 presenta la relación entre los programas presupuestales y el clasificador funcional programático en los términos en los cuales el Ministerio de Economía y Finanzas ha planteado los lineamientos para la programación y formulación del Presupuesto del Sector Público del 2012. Se puede apreciar la conexión entre la herramienta diseñada para la implementación del Presupuesto por Resultados (los programas presupuestales) y una herramienta que corresponde a la gestión del presupuesto público en general.

Gráfico N°1. Relación entre los programas presupuestales y el clasificador funcional programático



(*) Bienes de capital y gastos directos e indirectos indivisibles utilizados en más de un producto.

Fuente: presentación del Ministerio de Economía y Finanzas sobre los lineamientos para la programación y formulación del Presupuesto del Sector Público 2012, mayo de 2011.

De acuerdo con el artículo 13° de la Ley N° 28411, la clasificación funcional programática muestra «las grandes líneas de acción que la Entidad desarrolla en el cumplimiento de las funciones primordiales del Estado y en el logro de sus Objetivos y Metas contempladas en sus respectivos Planes Operativos Institucionales y Presupuestos Institucionales durante el año fiscal».

En apariencia, el clasificador funcional programático es una herramienta menor, hecha para estandarizar la nomenclatura sobre las finanzas públicas a nivel internacional. En la práctica, es un instrumento muy útil que define la forma mediante la cual el operador del presupuesto público ha de registrar la información sobre los planes, programas y proyectos de las entidades públicas. Es el instrumento sobre el cual se organizan, por ejemplo, el Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado - SIAF y la Consulta Amigable del Portal de Transparencia del Ministerio de Economía y Finanzas.

La necesidad de una adecuada relación con el clasificador funcional programático, de modo que no constituya un obstáculo para el proceso de

implementación del Presupuesto por Resultados, estuvo planteada desde el inicio de la reforma y continúa planteada ahora. En el inicio se vio por conveniente, por ejemplo, definir muy claramente toda la cadena funcional programática de los programas presupuestales estratégicos. Es más, a los efectos de establecer la correspondencia entre los diferentes niveles de resultado de los modelos lógicos y los niveles de agrupamiento del clasificador funcional programático, se planteó la conveniencia de incorporar un nuevo nivel en el clasificador. El intento no prosperó.

En la etapa más reciente, el cambio en la metodología de programación ha planteado también la necesidad de establecer la correspondencia con el clasificador en un contexto en el que, además, este era materia de revisión para la implementación de la denominada segunda fase del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado, el SIAF II.

Hay evidencia suficiente para mostrar la importancia del clasificador funcional programático, pero este instrumento no se discute o evalúa en el ámbito académico o en foros. Es un instrumento muy técnico, dicen algunos; marcadamente contable y que no tiene por qué afectar al sistema de presupuesto y al proceso de reforma, sostienen otros. En la práctica, lo que se aprecia es una subordinación del Presupuesto por Resultados y, en general, del sistema de presupuesto al sistema de contabilidad.

El clasificador contiene una serie de definiciones, por ejemplo, sobre las funciones que el Estado debe cumplir, definiciones que no admiten discusión ni modificación. Así, por ejemplo, la creación reciente del denominado Sistema Funcional de Desarrollo e Inclusión Social, cuyo ente rector es el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, va a enfrentar el problema de que el clasificador no contiene la función «desarrollo social» o «inclusión social», sino la función «protección social» y, por lo tanto, las acciones comprendidas bajo el sistema funcional tendrán que agruparse presupuestalmente bajo esta denominación.

En la práctica el clasificador sirve para mostrar una información y ocultar otra. Subsume los planes, programas, proyectos y servicios públicos que no aparecen a los ojos de los analistas, pues lo que aparece es la información presupuestal organizada según los criterios del clasificador.

La hipótesis a plantear en este punto sería que el análisis y el escrutinio público sobre la consistencia y funcionalidad del clasificador funcional programático contribuiría no solo a la transparencia de las finanzas públicas, sino a mostrar su potencialidad para el impulso de otras áreas de la reforma, como por ejemplo la coordinación entre las entidades que entregan los mismos servicios en el marco de los programas presupuestales del Presupuesto por Resultados.

EL PROBLEMA DEL CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

¿Cómo se puede controlar a los burócratas? En el prefacio al libro *Política y gestión pública* del año 2004, Luis Carlos Bresser-Pereira sostenía que «ésta fue la típica pregunta que la reforma de la administración pública del siglo XIX intentó contestar a través del desarrollo del modelo burocrático clásico. La respuesta fue clara: la ley, una supervisión cerrada y una auditoría fina harían el trabajo».

Toda perspectiva de gestión en general y de gestión pública en particular supone una definición sobre el control que se quiere adoptar. El modelo burocrático clásico asume la primacía de los procedimientos establecidos en las leyes y directivas para el control del desempeño de los funcionarios y servidores públicos. El modelo de nueva gestión pública, al cual está asociado el enfoque de Presupuesto por Resultados, plantea más bien que el control está en el ciudadano y que el desempeño de los gestores públicos tiene que evaluarse en función de los resultados a favor de la población.

El Presupuesto por Resultados supone un cambio en la definición sobre el control de la gestión. De acuerdo con las definiciones en uso, el punto de partida es el resultado final definido a partir de lo que el «ciudadano» requiere y valora. Los productos se definen a partir de lo que los beneficiarios deben recibir para lograr el resultado y no a partir de aquello que las entidades están en condiciones de entregar.

El problema que se observa en el proceso de implementación es que el Presupuesto por Resultados se ejecuta manteniendo vigentes los procedimientos del modelo burocrático clásico. Dicho de otra manera, el control del ciudadano o de la sociedad sobre los resultados de los programas presupuestales no ha reemplazado al control basado en el cumplimiento de normas y procedimientos. Coexisten ambas perspectivas de control y ello constituye un problema de difícil solución.

En el mismo libro, Nuria Cunill, al referirse a la «solución que ha ofrecido en el mundo desarrollado la denominada Nueva Gestión Pública (NGP) al problema del control de la administración pública», sostiene que «no basta con estar de acuerdo con la validez de esta aproximación; lo más importante es asegurarse de que sus condiciones de realización estén dadas». ¿Cuáles son estas condiciones? Ni más ni menos que una carrera pública profesional y un sistema político con separación de poderes, mecanismos de rendición de cuentas claros e instituciones políticas participativas.

¿Qué hacer en contextos donde esas condiciones no están dadas, como es el caso peruano? Para Cunill, en estas situaciones, «mejorar el control de la administración pública (por parte de la ciudadanía) puede requerir de la ampliación de la democracia en su seno». Esto es, no se requeriría de una solución feliz que trate de armonizar los procedimientos de control del modelo burocrático clásico con el control de los resultados a favor del ciudadano, lo que se necesitaría más bien es superar «el déficit de control de la sociedad sobre el Estado», lo cual supone promover «la democratización de la administración pública».

LA RELACIÓN CON LAS REFORMAS DE CARÁCTER ESTRUCTURAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA

El tema introducido por Cunill acerca de las condiciones de realización del Presupuesto por Resultados nos aproxima también al tema de la relación entre la reforma del presupuesto para la implementación del Presupuesto por Resultados y la reforma de otras áreas de la gestión pública.

Este es un tema que, en una primera aproximación, se plantea en términos de la reforma de los sistemas administrativos del Estado (logística, tesorería, contabilidad, control), pero, como se ha visto, no tiene por qué limitarse a este ámbito, pues empieza a haber evidencia en el sentido de que se requiere abordar y plantear soluciones para problemas de carácter estructural en la gestión pública. En esta parte de la exposición he de referirme a dos de estos problemas: la articulación y gestión descentralizada de los servicios comprendidos en el Presupuesto por Resultados y la gestión de los recursos humanos.

El tema de la articulación y gestión intersectorial e intergubernamental es objeto de la preocupación del MEF. Así, en el cuadro N° 4 se muestra cómo se está planteando este problema en el proceso de gestión presupuestal del 2012, en el sentido de distinguir entre los programas presupuestales aquellos que son multisectoriales, sectoriales, institucionales e intergubernamentales. Están por definirse, sin embargo, las estrategias para la articulación en cada tipo de programa.

Ahora bien, con respecto a estos asuntos, existe una muy interesante coincidencia en las conclusiones de dos trabajos presentados en el último año: de un lado, el Informe del Banco Mundial titulado «Perú: mejorando los resultados de salud mediante el fortalecimiento de los derechos de los usuarios y el reforzamiento de la gestión del sector público»; y, de otro, el Balance del Seguimiento Concertado promovido por la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza - MCLCP con respecto a la gestión en 2010

del Programa Articulado Nutricional (PAN), el Programa Salud Materno Neonatal (SMN) y el Programa Logros de Aprendizaje (PELA).

El estudio del Banco Mundial se concentra «en dos grandes conjuntos de reformas implementadas en años recientes en el sector salud: aquellas que apuntan a fortalecer los derechos y garantías de los usuarios para la obtención de servicios de buena calidad, con el fin de estimular la demanda; y aquellas orientadas a fortalecer la gestión del sector público para lograr mejores resultados en el sector salud».

Cuadro N° 4

PROGRAMA PRESUPUESTAL	PLIEGOS	MULTISECTORIAL	SECTORIAL	INSTITUCIONAL	INTERGUBERNAMENTAL
PROGRAMA ARTICULADO NUTRICIONAL	MINSA, MIMDES Y REGIONES				
REDUCCIÓN DE VULNERABILIDAD Y ATENCIÓN DE EMERGENCIAS POR DESASTRES	MINSA, MVCS, INDECI, AGRICULTURA				
OPTIMIZACIÓN DE LOS PROCESOS PENALES	MINJUS, PODER JUDICIAL, MINISTERIO PÚBLICO Y PNP				
REDUCCIÓN DE LA VICTIMIZACIÓN EN ZONAS URBANAS DEL PAÍS EN EL MARCO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA	MININTER				
LOGROS DE APRENDIZAJE DE LOS ESTUDIANTES (inicial, primaria y secundaria)	MINEDU				
ACCESO Y USO DE LA ELECTRIFICACIÓN RURAL	MINEM Y REGIONES				
REDUCCIÓN DEL COSTO, TIEMPO E INSEGURIDAD VIAL EN EL SISTEMA DE TRANSPORTE TERRESTRE	MTC, SUTRAN Y REGIONE				
PROGRAMA NACIONAL DE APOYO DIRECTO A LOS MÁS POBRES	PCM				
CONSERVACIÓN DE LA DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES EN ÁREA NATURAL PROTEGIDA	SERNANP				
ACTIVIDAD FÍSICA Y DEPORTIVA DE LA POBLACIÓN PERUANA	IPD				
MEJORA DE LA INOCUIDAD AGROALIMENTARIA	SENASA				
ACCESO DE LA POBLACIÓN A LA CANTIDAD	RENIEC				

En lo relativo al Presupuesto por Resultados, el estudio señala que «aún hay espacio para fortalecer el manejo presupuestal por resultados en el sistema de salud peruano. El sistema ha establecido un conjunto coherente de objetivos estratégicos y ha comenzado a movilizar financiamiento hacia intervenciones claves». Y añade, «también existe una creciente tensión entre el sistema presupuestal peruano, el cual está relativamente centralizado, y la dinámica de descentralización del proceso de reforma del sector público». Finaliza indicando que «el reto es asegurar presupuestos y flujos financieros que sean adecuados para financiar toda la función de producción de salud (personal, instalaciones físicas, equipos y medicinas) y que a la vez provean incentivos a la efectividad y ayuden a los encargados del sistema a usar información sobre desempeño para mejorar el funcionamiento del sistema».

Por su parte, el balance del seguimiento concertado coordinado por la MCLCP presenta un balance positivo de la implementación del Presupuesto por Resultados, por lo menos en términos de los programas presupuestales estratégicos en salud y educación. El balance encuentra avances importantes en los indicadores de resultados; mejora en los servicios públicos priorizados por los programas presupuestales estratégicos; mejora en los procesos de gestión relacionados con los servicios priorizados e identifica las estrategias que contribuyeron a esas mejoras, así como un conjunto de desafíos para avanzar en la reforma.

Entre las recomendaciones que se plantean para responder a estos desafíos se cuentan:

- Fortalecer el diseño de los programas presupuestales en diálogo y coordinación con los gobiernos regionales y locales y la sociedad civil, priorizando la respuesta pertinente a la diversidad rural-urbana e interculturalidad, la intersectorialidad y la atención a las intervenciones preventivas.
- Fortalecer la gestión descentralizada de los servicios creando mejores condiciones para la pertinencia de las intervenciones, precisando funciones específicas en cada nivel de gobierno con base en el ciclo de gestión de los servicios priorizados, proveyéndolos de los recursos necesarios en un marco de gestión compartida.

- Atender los problemas estratégicos de los recursos humanos en la gestión pública, siendo estos un decisivo obstáculo para una gestión por resultados. Por ello se plantea:
 - Atender el déficit de RR.HH. en áreas específicas.
 - Mejorar la distribución territorial de los RR.HH. calificados estableciendo una normativa adecuada y estímulos para ello.
 - Políticas para la formación técnica y profesional adecuada al desarrollo de los servicios públicos universales en el país, en especialidades y sus dimensiones y en capacidades para el manejo intercultural.
 - Enfrentar la precariedad laboral del servidor público estableciendo y reglamentando con urgencia la carrera pública.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Al Presupuesto por Resultados podemos relacionarlo con un laberinto de la gestión la gestión pública. La imagen del laberinto utiliza la acepción según la cual un laberinto «es un lugar formado por calles y encrucijadas, intencionalmente complejo para confundir a quien se adentre en él». Los temas que se han planteado como agenda para el debate son parte de las calles y pasadizos del laberinto. Ahora bien, como todo laberinto, aquel en el que se encuentra el Presupuesto por Resultados tiene una salida o, a veces, más de una. El debate público y la discusión académica deberían ayudar a encontrarla.

Diseño de proyectos sociales

Percy Bobadilla

Desde la década de los ochentas, con el retorno de la democracia en el Perú, los sucesivos gobiernos han venido enfrentando el tema de la pobreza de diversas formas. No cabe duda de que las políticas públicas y, en especial, las sociales son un medio importante para dicho objetivo y han encontrado en los programas y proyectos el mecanismo clave para enfrentar los problemas de exclusión e inequidad del país.

El proceso de descentralización ha ampliado dichos mecanismos extendiéndolos a otros sectores; por ejemplo, gobiernos regionales o locales que actualmente vienen ejecutando un conjunto de propuestas orientadas también a la lucha contra la pobreza.

Decir entonces que estos esfuerzos en el contexto de democracia en el Perú no han estado orientado a resultados, sería un exceso¹ o, en todo caso, habría que definir qué entendemos por «resultados» para diferenciar los logros que se obtuvieron en los últimos treinta años de los logros que se está buscando obtener ahora, a inicios de la segunda década del siglo veintiuno, con el enfoque de los Programas Presupuestales con Enfoque de Resultados².

De hecho, muchos programas sociales han tenido resultados de carácter material, por ejemplo la construcción de puentes, carreteras, escuelas, canales de riego, letrinas comunales, sistemas de agua y desagüe, electricidad y todo tipo de infraestructura básica para que los pobres accedan a los beneficios del desarrollo. Sin embargo, al poner estos medios como el objetivo principal

¹ Por ejemplo, los programas del Ministerio de Salud, por la naturaleza de su objeto de intervención —salud de las personas—, siempre han estado orientados a resultados entendidos como mejoras en las condiciones de salud física y mental y no solo centrados en los bienes y servicios que deben entregar (campañas de prevención, vacunación, atención de calidad, entre otros).

² En adelante PPR. Para más información, ver Resolución Directoral N° 002-2011-EF/76.01 - Ministerio de Economía y Finanzas.

del programa o proyecto se ha logrado comprometer a los ejecutores a movilizar sus esfuerzos hacia la búsqueda de cambios (efectos e impactos) en la calidad de vida de las poblaciones.

La diferencia más importante entre los resultados de ayer y los de hoy sería entonces que en las últimas tres décadas el énfasis estuvo puesto en los enfoques que tienen como paradigma los medios del desarrollo; es decir, siguiendo a Amartya Sen, aquellas cosas que las personas necesitan para satisfacer sus necesidades, por ejemplo infraestructura de diversa índole, producción, comercio y la necesidad de un ambiente limpio y sano. Estamos hablando de cosas tangibles y materiales donde el paradigma económico tiene un rol central, incluyendo sus indicadores de medición o desempeño.

Los resultados de ahora —y esto no significa que no hayan sido propuestos en las décadas precedentes por diversas instancias académicas, políticas y de la sociedad civil— ponen más bien el peso en el desarrollo humano; es decir, en los efectos que estos medios generan en la calidad de vida de las personas, sus capacidades, sus relaciones y derechos³.

Tal vez ahí radique la diferencia más importante entre los programas del pasado y los que ahora se quieren promover en todo el sector gubernamental; es decir, en la necesidad de que el manejo e inversión en la entrega de un bien o servicio público esté orientado a la generación de valor, entendida esta como la producción de cambios, transformaciones o modificaciones que se obtienen por efecto de diversos medios puestos en marcha en una determinada población o realidad caracterizada por la exclusión y la inequidad. La obtención de logros que reducen o eliminan la exclusión social (económica, cultural y política)⁴⁴ o que generan mayor acceso a derechos y a la equidad en las relaciones sociales es el paradigma que marcará el tipo de resultados a los cuales se deberían orientar las políticas, programas y proyectos que promueva el Estado. Es ahí donde se sabrá si lo invertido se justifica en relación a las mejoras en las personas y no se limitan a los bienes que se entregan y/o poseen.

³ La influencia de la obra del premio Nobel de Economía, Amartya Sen, es clave en este cambio paradigmático, pero también hay que reconocer los esfuerzos de otros académicos y corrientes teóricas ligadas al llamado desarrollo alternativo, especialmente en oposición al modelo de desarrollo urbano-industrial.

⁴ Figueroa, Adolfo (2001). *Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial PUCP. Ver también: Altamirano, Teófilo; Figueroa, Adolfo & Sulmont, Denis (1996). *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: OIT.

Es necesario resaltar que la diferencia entre programas y proyectos orientados a resultados con énfasis en los medios de desarrollo (condiciones materiales de vida: lo que tenemos) y los programas y proyectos orientados a resultados con énfasis en los fines del desarrollo (capacidades, libertades, derechos y deberes: lo que somos y hacemos) debe tener una mirada integral y no desarticulada. Los seres humanos no estamos partidos entre lo económico, cultural o lo político, las personas integramos estas dimensiones en nuestra vida cotidiana; además, las necesidades que buscamos satisfacer son de diversa índole, por lo que unas evidentemente se convierten en los medios y otras en los fines, pero estos deben formar parte de un sistema. El desafío de esta integración medios-fines y la incorporación de resultados con valor público en los programas y proyectos es la razón de este ensayo.

LÍMITES Y TENSIONES A SUPERAR PARA INCORPORAR UN ENFOQUE ORIENTADO A RESULTADOS BASADO EN LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO

La aprobación de un presupuesto está marcada por un conjunto de acciones que deben alcanzar determinados objetivos. La tradición en la gestión pública es que este presupuesto tiene que justificarse en relación al logro de productos tangibles y entregables a la sociedad por medio de los llamados bienes y servicios.

Ahí encontramos la primera barrera que debemos superar. Los bienes y servicios apuntan a los medios del desarrollo, a los aspectos referidos al tener, a lo material que en principio debería satisfacer las necesidades básicas y sentidas por la población, especialmente la que vive en pobreza⁵. Cuando el objetivo principal de un programa o proyecto es el servicio o bien que se entrega, entonces se subordina o se hace invisible un aspecto clave en el enfoque de desarrollo humano: el impacto o mejora en la calidad de vida de las personas o, como diría Sen, la ampliación de sus libertades.

Con esta idea no se pretende menospreciar el valor y la importancia que tienen los medios (bienes y servicios) para el desarrollo de un país, pero en la búsqueda de un Estado efectivo (eficiente-eficaz) que promueva el bienestar

⁵ Las organizaciones que trabajan en programas y proyectos con enfoque de género diferencian entre necesidades sentidas y estratégicas. Las primeras explican la importancia de satisfacer las necesidades básicas de las mujeres: alimentación, salud, educación, etcétera; es decir, los aspectos referidos a la condición de la mujer. Las segundas, las estratégicas, aluden por su parte a cambios en la posición de la mujer; es decir, la asunción de roles en los ámbitos productivos y políticos.

real de la sociedad deben subirse más peldaños. Estos nuevos peldaños nos llevarán a ubicarnos en los fines del desarrollo; es decir, enfocarnos en las capacidades y las libertades que las personas deben tener para ejercer su derecho a elegir sus propias opciones y construir las condiciones que les ayuden a desarrollar el modo de vida al cual aspiran.

La tensión radica en que la medición de los efectos e impactos de estos bienes o servicios en las personas, sus capacidades, relaciones y derechos resulta compleja y difícil de realizar, especialmente si:

1. Los presupuestos responden a una planificación de corto plazo.
2. Los enfoques metodológicos para diseñar programas o proyectos no diferencian la cadena de valor producto-efecto-impacto; es decir, los medios de los cambios (fines).
3. Existe escasez de recursos para sistemas de monitoreo y evaluación que midan el valor público, además de la entrega de bienes y servicios.
4. Las auditorías públicas sobre el gasto se convertirían en una amenaza para los funcionarios en el supuesto de que no se logren los efectos e impactos en las personas (temas mucho más complejos de demostrar que la comprobación de servicios o bienes).
5. La ejecución recae en un solo sector para resolver problemas multidimensionales cuando se deben asumir responsabilidades directas en la rendición de cuentas por cambios que no necesariamente dependen de un único titular.
6. Los funcionarios de los sectores consideran que los cambios sociales que se generan en la población objetivo están fuera de su control y de su competencia funcional.

La actual reforma pública —anteriormente llamada Presupuesto por Resultados, hoy Programas Presupuestales con Enfoque de Resultados— viene enfrentando este problema y buscando soluciones que constituyen un cambio de paradigma: i) en la manera de asignar el presupuesto público, ii) en el diseño y planificación de las intervenciones, y iii) en las estrategias a seguir para que el proceso se consolide. Este cambio de paradigma se da con el propósito de encontrar cimientos racionales y objetivos que garanticen la calidad del gasto público.

Todo cambio encuentra resistencias explícitas e implícitas, lo que no es negativo, sino que, por el contrario, permite que este proceso sea riguroso como consecuencia del debate y convencimiento de los actores involucrados sobre la necesidad imperiosa de poner en marcha un proceso de esta índole, algo que en el campo de lo público siempre resulta más complejo y largo debido al parámetro burocrático en el cual se enmarca.

CÓMO SUPERAR ESTOS LÍMITES Y TENSIONES

En la actualidad los Programas Presupuestales con Enfoque de Resultados - PPR han incorporado la programación multianual, lo que les permite una mirada de mediano plazo en sus proyecciones hacia el cambio social. Este tipo de programación contribuye a que la planificación no se reduzca a la entrega de bienes o servicios al ciudadano, práctica tradicional en el gasto y la auditoría pública. Por el contrario, el sector o pliego, al tener una mirada de mediano o largo plazo sobre la base de diagnósticos, líneas de base y evidencias empíricas, puede planificar en prospectiva las mejoras para la superación de las brechas de pobreza y exclusión.

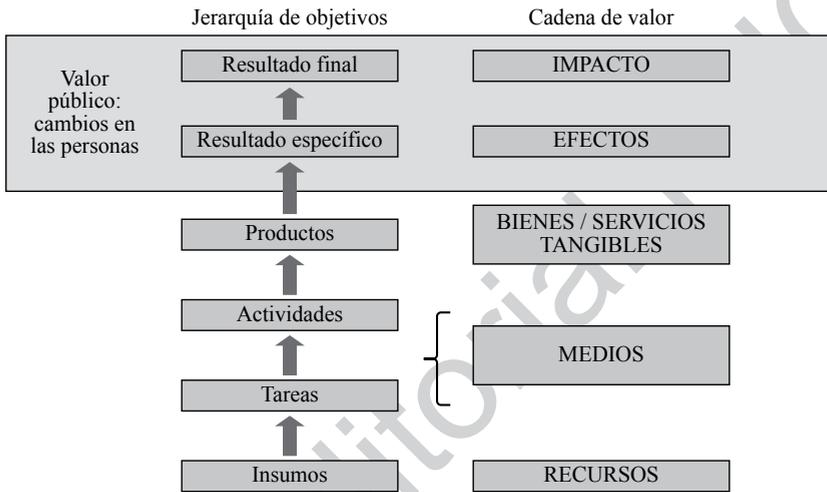
En ese sentido, el presupuesto público tendería a racionalizarse en función de la imagen objetivo de cambio que plantea el pliego o sector en un horizonte temporal del mediano y largo plazo. Por ejemplo, si en los próximos cinco años proponemos como resultado la reducción en un porcentaje determinado de la inseguridad ciudadana, esto exige a los equipos planificadores que proyecten el presupuesto en función de dicho resultado, rompiendo con la mirada cortoplacista que caracteriza los presupuestos basados en planes operativos anuales.

Con este nuevo enfoque los presupuestos además deberían irse ajustando de acuerdo a la información obtenida en proceso por los sistemas de monitoreo y evaluación para la medición de actividades, productos y resultados esperados, basándose principalmente en lecciones aprendidas.

Lo señalado anteriormente está fuertemente vinculado con el diseño metodológico de los PPR, o, en general, a cualquier otra propuesta de intervención social. En la actualidad, los diagnósticos basados en árboles de problemas o análisis de causalidad y las propuestas de cambio sustentadas en marcos o matrices lógicas ayudan a diferenciar claramente la racionalidad medios-fines y la cadena de valor subyacente a esta: producto-efecto-impacto, enfocando a estos dos últimos como expresión del valor público: cambio social en personas.

Esta metodología facilita la articulación entre los medios del desarrollo con los fines del desarrollo, ya que ubica la diferencia claramente entre las acciones que se traducen en bienes y servicios (medios del desarrollo) y los efectos o impactos que estos deberían generar en las personas (fines del desarrollo). Ver gráfico N° 1.

Gráfico N° 1. Cadena del valor público de los programas presupuestales



Fuente: elaboración propia.

No obstante, la tensión justificada se da porque el cumplimiento de esos cambios en la realidad social no está bajo el control exclusivo de un solo sector o instancia pública; por lo tanto, el incumplimiento del mismo en el proceso de evaluación y auditorías podría conllevar a una serie de sanciones jurídicas y hasta políticas para los servidores públicos.

¿Cuán justificable puede ser esta tensión? Si uno observa la manera como el Poder Ejecutivo ha venido ejerciendo su función pública y como los sistemas reguladores han ejercido los controles sobre el mismo, es totalmente comprensible la desconfianza que existe en el ámbito público para hacerse responsables de cambios cuya rendición resulta enormemente compleja por lo que hemos venimos señalando y, en especial, por los recursos económicos que se asignan y que en muchos casos son exiguos para el nivel de logro que se quiere plantear.

Mantener estos temores en el actual proceso de PPR sería equivalente en la práctica a una abdicación, la cual no debería aceptarse ni en el diseño de la propuesta y menos aún en la evaluación y control de lo ejecutado. Es cierto que se requiere poner en marcha varios mecanismos técnicos y científicos para romper con la tradición pública de presupuestar todo en base al paradigma de la meta física; sin embargo, las condiciones económicas, sociales y políticas están dadas para un cambio significativo en la manera de gerenciar los programas y proyectos⁶.

Lo primero es incorporar con mucho rigor el uso de sistemas de información para diseñar, monitorear y evaluar los programas y proyectos o PPR. La carencia de información de carácter científico y la pobreza técnica, especialmente sobre problemáticas complejas, como las referidas al desarrollo de capacidades, ampliación de derechos y relaciones de poder que existen entre las personas de un grupo objetivo, traen como consecuencia que el diseño de las propuestas sea limitado en su discurso sobre el desarrollo y cambio social, en las estrategias de intervención y, principalmente, en la definición de las metas vinculadas a los efectos e impactos (resultados) que debemos conocer para saber si la calidad de vida de las personas mejoró o no.

La poca inversión de recursos para el diseño e implementación de sistemas de seguimiento y evaluación son una amenaza latente que mella la confianza de los equipos de planificación y programáticos para asumir retos de mayor nivel. Sin información de calidad, las decisiones se empobrecen; además, muchas de ellas pueden ser intuitivas y reactivas, lo cual a la larga debilita el proceso de reforma en curso: la implementación sostenida de los PPR.

Por otro lado, la puesta en marcha de este proceso —cuya decisión política debería traducirse en elevar la vaya del sector público, y no caer en la acción conservadora de reemplazar el compromiso hacia el cambio (efectos o impactos) por la exclusiva entrega de bienes y servicios (productos)—

⁶ Las condiciones económicas, sociales y políticas a las que nos referimos son: el crecimiento económico sostenible, el proceso de descentralización, el desarrollo y acceso a tecnologías de la información y comunicación, la promoción de la participación ciudadana, la profesionalización de servidores públicos, entre otras. Todo ello conlleva a apostar en la inversión pública por programas «habilitadores» que desarrollan capacidades y/o por programas «promotores» que permiten el acceso a oportunidades económicas, disminuyendo el énfasis en los programas «asistenciales» que generan alta dependencia. Para mayor información sobre esta tipología ver: Aramburú, Carlos E. & Rodríguez, Ana María (2011). *Políticas sociales y pobreza*. Lima: CIES-PUCP. Disponible en: http://elecciones2011.cies.org.pe/sites/elecciones2011.cies.org.pe/files/documentos_completos/PolSocialDocumento.pdf

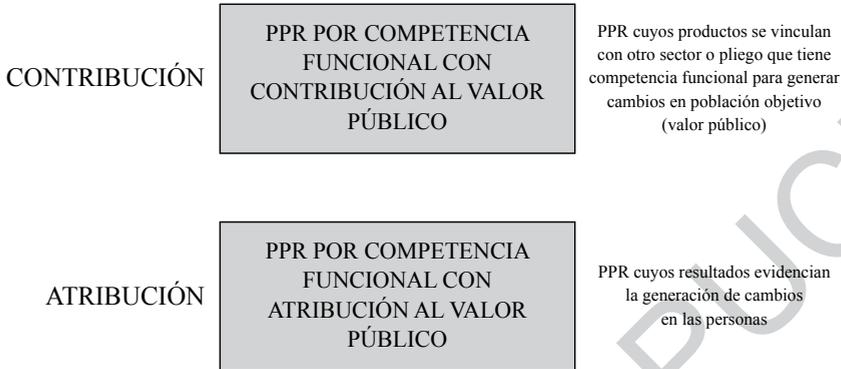
nos lleva a la necesidad de distinguir en el diseño y la evaluación de las propuestas el concepto de «contribución» y de «atribución».

Para entender la diferencia entre estos dos conceptos es importante contextualizarlos en el marco de la generación de valor público. Como hemos señalado anteriormente, el valor público hace referencia a los cambios o mejoras en la calidad de vida de los(as) ciudadanos(as) o de una población determinada como resultado de los bienes y servicios que el Estado pone en marcha a través de diversas políticas, programas y proyectos. Es en ese contexto que los sectores del Estado tienen que saber el nivel de compromiso que asumen frente al ciudadano por el manejo de los bienes públicos y los frutos que generan a partir del mismo (rendición de cuentas).

La mayoría de sectores o pliegos tienden a comprometerse no a la generación real de valor público, sino a la entrega de productos expresados en los bienes y servicios que se requieren para lograr estos cambios. Lo real es que este enfoque no es suficiente en el contexto de los PPR; es decir, el bien o servicio no puede ser el resultado, es más bien el producto. El resultado debe enunciar de manera tangible la generación del valor público para la sociedad. Ahí aparece la tensión funcional, pues muchos sectores o pliegos tienen limitaciones para atribuirse cambios sociales desde su propia intervención, ya que ellos se deben regir por la competencia normativa que les asigna la ley.

Es decir, algunos pliegos tienen competencias asignadas bajo el parámetro de los medios del desarrollo y no se les asignan responsabilidades directas en los efectos e impactos que generan estos en la realidad. Es en ese marco de acción que los sectores deben identificar el o los resultados a los cuales solo contribuyen o cuáles son los resultados que pueden atribuirse. Esto no debe representar ninguna limitación para diseñar PPR que respondan a la generación de valor público, solo se debe tener en claro cuál es el nivel real de contribución y atribución que tendrían de acuerdo a su competencia funcional. Lo señalado anteriormente nos lleva a identificar dos tipos de PPR de acuerdo al nivel de contribución y atribución que tienen en la generación del valor público. Ver gráfico N° 2.

Gráfico N° 2. Tipos de PPR según su vinculación con la generación del valor público

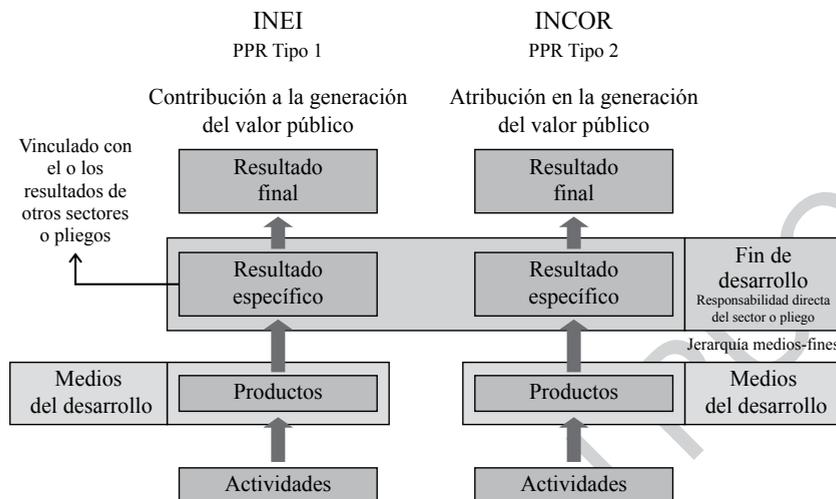


Fuente: elaboración propia.

Por ejemplo, en el caso del Instituto Nacional de Estadística e Investigación - INEI, todos sus esfuerzos están orientados a brindar información oportuna y veráz sobre brechas de pobreza y exclusión, entre otros. En ese sentido, el valor público en el ciudadano —enunciado en un determinado cambio— no puede ser atribución de dicho pliego, ya que su competencia funcional solo le permitirá entregar bienes o servicios de calidad (productos relacionados a información y conocimientos), los cuales contribuirán a resultados que no están bajo su responsabilidad. Es decir, los esfuerzos del INEI están centrados en los medios de desarrollo, información que los otros sectores del Estado necesitan para generar cambios en las personas (valor público).

Pero si hablamos del Instituto Nacional del Corazón - INCOR, instancia que corresponde a EsSalud, definitivamente este tiene una responsabilidad y atribución para mostrar resultados con valor público; es decir, resultados concretos en la mejora de la calidad de vida de poblaciones con problemas cardiovasculares. En ese ámbito, no podemos decir que INCOR solo contribuye a generar cambios en personas con estos problemas de salud, sino que deben asumir la atribución tangible bajo su responsabilidad como pliego en el mejoramiento de la calidad de vida de las personas con dichos problemas cardiovasculares. Ver gráfico N° 3.

Gráfico N° 3



Fuente: elaboración propia.

Los dos tipos de PPR señalados se originan cuando se identifica si tienen o no la posibilidad de atribuirse un resultado con valor público en el ciudadano, característica que emana directamente de las competencias funcionales que les sean asignadas por ley. En el gráfico N° 4 se aprecia un ejercicio inicial que señala cuáles podrían ser los sectores, pliegos o instancias públicas que se encuentran en el mundo de los PPR con atribución del valor público, y cuáles corresponden más bien a los PPR de contribución.

Gráfico N° 4. Sectores o pliegos según vinculación con la generación de valor público

PPR POR COMPETENCIA FUNCIONAL CON ATRIBUCIÓN EN LA GENERACIÓN DEL VALOR PÚBLICO	PPR POR COMPETENCIA FUNCIONAL CON CONTRIBUCIÓN A LA GENERACIÓN DEL VALOR PÚBLICO
OSCE, IPD, ONPE, MINCETUR, SERNANP, JUNTOS, CONSTRUYENDO PERÚ, PROJOVEN, REVALORA, MININTER, INPE, FONDEPES, PODER JUDICIAL, CUERPO GENERAL DE BOMBEROS, MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MEM, MINAG, PRODUCE, MIDIS, MIMDES, MINSA, MINEDU.	IPEN, SENAHMI, ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA, IGP, INS, INEI, FUERO MILITAR POLICIAL, CONSEJO DE LA MAGISTRATURA, OSITRAN, PROINVERSION, PROGRAMAS DEL MEF.

Fuente: elaboración propia.

Cabe aclarar que la diferencia entre estos dos tipos de PPR no implica una mayor o menor valoración de los pliegos o instancias públicas. Lo importante es reconocer que entre los diversos sectores existen cadenas de valor, que así como en las industrias o empresas existen diferentes áreas que se articulan y contribuyen al logro de un producto bien valorado en el mercado, en el mundo público, desde una mirada holística y sistémica, los problemas a enfrentar no pueden ser resueltos desde compartimentos estancos (por un solo sector o pliego), sino más bien desde esfuerzos coordinados y complementarios —de acuerdo a las competencias funcionales— en todos los niveles de gobierno, por ejemplo: entre los ministerios que compartan problemas comunes, así como entre estos y los gobiernos regionales y locales⁷.

Los PPR de contribución deben identificar a las instancias a las cuales están ayudando a generar un cambio en determinadas poblaciones, reconociendo que esa contribución en la cadena de valor es sumamente importante para lograr las mejoras o transformaciones en la calidad de vida de los grupos objetivo. La necesidad entonces de comenzar a perfilar programas presupuestales multisectoriales se convierte en un desafío clave para alcanzar el tan ansiado desarrollo humano sostenible en el país.

HACIA LA COGESTIÓN MULTISECTORIAL DE PROGRAMAS ORIENTADOS A LA GENERACIÓN DE VALOR PÚBLICO⁸

Al finalizar la sección anterior, se ha señalado la importancia de la articulación y complementariedad de diversos sectores o pliegos en búsqueda de la mejora de la calidad de vida de las personas. Esto implica la necesidad de promover esfuerzos multisectoriales que garanticen cambios reales estructurales. En ese sentido, el actual modelo del PPR es un primer paso importante para fortalecer este proceso y es fundamental no perder de vista que la solución a los problemas del país hacia un desarrollo humano sostenible pasa por tener una mirada multisectorial⁹. Llevar a la práctica esta mirada implica incorporar un enfoque de gerencia social (cogestión pública y privada) y gobernanza en el cual cada actor tiene un rol que cumplir en el manejo de los bienes públicos y una responsabilidad que asumir en la resolución de los problemas. El acuerdo político que le da viabilidad en el tiempo a esta propuesta es la descentralización en ciernes.

⁷ La estrategia CRECER como modelo de intervención es un buen ejemplo que apunta en la perspectiva que señalamos.

⁸ Para una mayor profundización sobre el tema de generación de valor ver también: Kramer, Mark R. & Porter, Michael E. (2011). La creación de valor compartido. *Harvard Business Review*, enero-febrero.

⁹ El MEF ya inició este proceso.

Recordemos que en la actualidad el diseño de políticas públicas ya no es de exclusiva responsabilidad del gobierno, hoy más bien la sociedad civil cumple un rol importante en este esfuerzo. El Poder Ejecutivo se centra cada vez más en asumir un rol rector en el diseño, promoción y vigilancia de las políticas públicas, reduciendo cada vez más su rol ejecutor. Por otro lado, los gobiernos regionales y locales tienen un rol ejecutivo de acuerdo a diversas formas de asociatividad, contratos o alianzas que establecen con la sociedad civil organizada y las empresas¹⁰.

La existencia de islas de información en el sector público no ha permitido mirar la interrelación que existe entre los problemas que se buscan resolver y la estructura organizativa de las entidades del Estado. Impera más bien la visión del puesto o el sector (feudalismo) como sistema que busca resolver problemas que en la práctica son inherentes a varias áreas, direcciones, gerencias o instancias, y que sin su participación coordinada y complementaria no se podría encontrar una solución sostenible a dichos problemas. Por ejemplo, la erradicación del trabajo infantil es actualmente competencia funcional del Ministerio de Trabajo; sin embargo, la solución socioeconómica de dicho problema trasciende sus fronteras, ya que depende también —tomando en cuenta las causas que originan ese problema— de otras instancias o sectores del gobierno.

Siempre existe la posibilidad de que diferentes pliegos o sectores se articulen en estrategias que requieren un trabajo multisectorial para enfrentar un problema común, en el cual cada uno de ellos tiene un rol y competencia en la solución de determinadas causas que originan dicho problema. Esta realidad, plasmada en un PPR multisectorial, debe generar una cadena de valor donde los eslabones impliquen la asunción de determinadas responsabilidades de acuerdo a sus funciones, contribuyendo así a un cambio significativo y sostenible en favor del desarrollo y mejora de la calidad de vida de una población objetivo. Esta mirada estratégica de complementariedad quiebra la lógica del «logotipo», en donde cada sector o pliego se sentía protagonista del esfuerzo, cuando en realidad es la suma del trabajo coordinado la que permitirá la generación de valor público.

El reto radica en cómo lograr la asunción de responsabilidades directas en la rendición de cuentas sobre los impactos, efectos y/o productos que se deben conseguir en correspondencia con el presupuesto público asignado. El modelo de gestión que podría contribuir a delegar responsabilidades directas

¹⁰ Rol de ejecutar proyectos (ONG, organizaciones sociales de base, empresas), rol de asesoría técnica (ONG y universidad), rol de cooperación financiera (cooperación internacional, empresas), rol de vigilancia y consulta (sociedad civil).

en los PPR multisectoriales tiene sustento en los compromisos que cada sector o pliego involucrado asume con relación a los productos definidos, los mismos que dan origen a las actividades, tareas e insumos necesarios para la formulación del presupuesto. Bajo este esquema, cada sector o pliego participante mantendría su autonomía presupuestal, pero teniendo en claro los impactos o efectos esperados en el mediano o largo plazo al cual contribuye con el quehacer institucional. Dichos efectos e impactos se evidencian en los resultados específico y general del PPR.

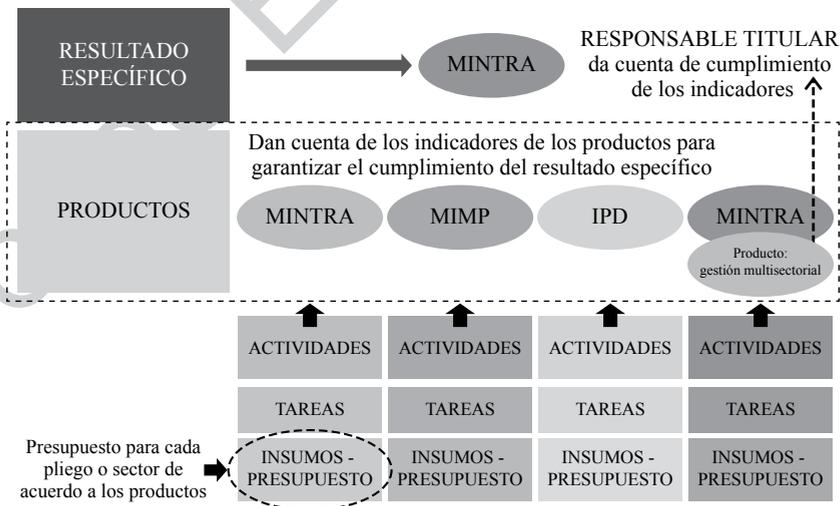
En relación al resultado específico, uno de los sectores o pliegos tendría que asumir la titularidad para dar cuenta del cumplimiento del mismo a través de diversos indicadores; sin embargo, si el resultado no se cumple, la responsabilidad será compartida por todos los sectores o pliegos involucrados.

La ejecución o puesta en marcha de un PPR multisectorial podría contar con el apoyo de un comité de gestión multisectorial que tendría su propio producto y, desde ese ámbito, se le asignarían recursos para darle viabilidad a su funcionamiento y lograr que los procesos de toma de decisiones sean vinculantes; es decir, de carácter obligatorio para todos los involucrados.

El gráfico N° 5 ilustra el modelo de gestión que podría darle soporte institucional a los PPR multisectoriales.

Gráfico N° 5. Modelo de gestión para los PPR multisectoriales

TEMÁTICA: ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL



Fuente: elaboración propia.

La sociedad civil organizada (ONG, organizaciones sociales de base, etcétera) y la empresa privada, cuyo modelo de negocio incorpora el enfoque de responsabilidad social, están totalmente ausentes de estos esfuerzos, pese a que el proceso de descentralización en curso intenta promover diversos espacios públicos y privados de concertación y/o asociatividad como las mesas de lucha contra la pobreza, los presupuestos participativos, los planes de desarrollo concertado, los consejos de coordinación regional y local, entre otros.

Es decir, la concertación pública-privada, a pesar de ser una realidad con experiencias valoradas y con casos exitosos en el diseño de los PPR, no se contempla y pareciera que es todavía un esfuerzo mucho más complejo en términos legales y políticos debido a que el propio sector público tiene aún problemas complejos de coordinación e integración, aunque esto no debería ser un impedimento para comenzar a buscar mecanismos de complementariedad entre el Estado y el sector privado. Muchos proyectos actuales promovidos por estos últimos comparten objetivos comunes con instancias de gobierno y, en la práctica, vienen buscando articularse para generar impactos y efectos con un enfoque de desarrollo territorial.

Finalmente, es importante reconocer que la actual reforma en la programación del presupuesto PPR es un excelente inicio para promover esfuerzos de intervención multisectorial que, inclusive a futuro, puedan incorporar la cogestión público-privada.

Superar este desafío permitirá consolidar la ansiada efectividad en la gestión pública, donde la solución a las problemáticas sociales no depende de un sector y donde se cuente con las herramientas operativas para planificar y evaluar rigurosamente si la inversión económica del Estado consigue resultados. La expectativa es que estos últimos evidencien claramente los efectos e impactos en la calidad de vida de los ciudadanos(as) (generación de valor público).

El reto radica, entonces, en poner en marcha enfoques y estrategias basadas en las lecciones aprendidas a nivel nacional e internacional que permitan viabilizar una reforma del Estado capaz de sostener y aprovechar el crecimiento económico para superar las brechas de pobreza, cuya solución no está en manos de un solo actor. La complejidad social de los fenómenos referidos a la exclusión e inequidad requieren la intervención de varios actores (sector público, sociedad civil organizada y empresas) como partes integrantes de una nación responsable por los logros en favor del desarrollo humano sostenible de nuestro país.

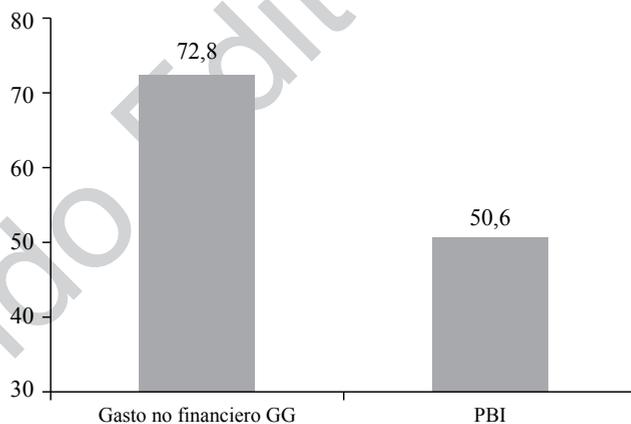
Gestión por resultados: avances y nuevos retos

Carlos Vargas

¿Qué es Presupuesto por Resultados? ¿Cuáles son los instrumentos que usa el Presupuesto por Resultados y cómo funciona en el sector público? Estas preguntas serán respondidas a continuación.

En el primer gráfico se aprecia la variación real del PBI en el periodo 2005-2011, la cual evidencia que estamos creciendo efectivamente y que se está atravesando por un momento económico bueno.

Gráfico N° 1. PBI y gasto no financiado del gobierno general 2005-2011
(Var. % real)

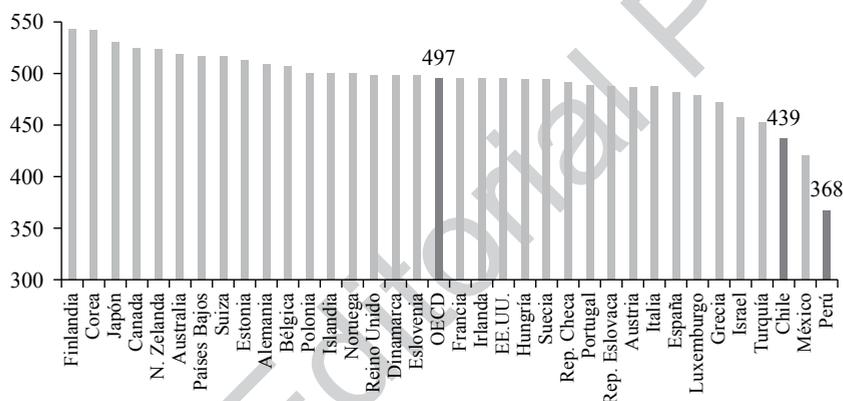


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF.

En el siguiente cuadro, al observar las columnas en rojo se nota que señalan una consecuencia sobre el presupuesto institucional del sector público. De 49 mil millones en el año 2005 hemos pasado a 88 mil millones en 2011. De hecho, en el 2012, estamos alrededor de 95 mil millones aproximadamente.

Se tiene más dinero, más recursos, los cuales se nutren de los impuestos; esto debería materializarse en mejores resultados. Eso es lo que diría la lógica. Si tenemos el dinero, ya no estamos en ese contexto en el que no hacemos algo o no tenemos los resultados esperados por falta de dinero. Estamos en sentido contrario, distinto al de hace cinco años atrás. Vemos, por ejemplo, el caso de la educación donde, con respecto a estas pruebas internacionales PISA que miden el logro de aprendizaje, el Perú está en la cola en comparación con los demás países, muchos de ellos de la región.

Gráfico N° 2. Resultados prueba PISA 2009
(Promedio)



Fuente: Doing Business, OECD, Reporte Global de Competitividad 2010 - 2011 - Foro Económico Mundial.

Entonces, ¿por qué no se ha logrado la relación entre mayores recursos económicos y los resultados? También tenemos para otros casos encuestas sobre instituciones. En el tema de *doing business*, por otro lado, si bien hemos mejorado en términos relativos, todavía no llegamos a tener un estándar adecuado, mientras que en términos de infraestructura también estamos bajos si nos comparamos con nuestros vecinos.

¿Cómo podemos corregir esta situación? Desde el punto de vista del presupuesto público lo que se quiere hacer es romper ese presupuesto inercial. ¿Cómo se viene haciendo el presupuesto, en buena parte, hasta el día de hoy? Si yo tuve 100 el año pasado, pues este año le incremento un 2%, totalmente vinculado con los resultados que yo quiero lograr. La idea de ruptura se da a través de este enfoque de Presupuesto por Resultados que

busca fortalecer la relación entre el presupuesto y los resultados que yo como entidad espero alcanzar mediante el uso sistemático de la información de desempeño y las prioridades de política, siempre guardando relación con la política fiscal. Es decir, el Presupuesto por Resultados no es otra cosa que tomar mis decisiones a nivel presupuestal con información de desempeño, información que me permita alimentar esta discusión presupuestal y que me permita tomar mejores decisiones. Si yo tomo mejores decisiones, lo que voy a hacer es priorizar mejor mi gasto; dicho de otra forma, utilizar mejor los impuestos de todos nosotros. ¿Qué se logra con eso? Mejorar la calidad del gasto público.

Tenemos que establecer claramente cómo esos bienes y servicios que entregamos se conectan con esos resultados esperados; es decir, hay una relación lógico-coherente entre estos bienes y servicios con los resultados. Asimismo, tiene que permitir comparar costos y beneficios de las distintas opciones de gasto para poder elegir la intervención más eficiente. Hay distintos caminos para llegar a un punto, la idea es encontrar el menos costoso. También, lo que permite llegar a un Presupuesto por Resultados es definir claramente quiénes son los responsables de la intervención pública, tanto a nivel de programa presupuestal como a nivel de los productos; quién entrega este bien o servicio. Y esto, a su vez, va a mejorar el proceso de rendición de cuentas. Una vez teniendo claramente identificado quién es el responsable de la intervención pública, como presidente, por ejemplo, se puede usar la información de los programas presupuestales o de los indicadores para hacer desfilas a todos los responsables y pedir cuentas: si has mejorado, felicitaciones; si has empeorado, por qué has empeorado y qué estás haciendo para corregir esa situación. Y finalmente, todo desempeño debe estar ligado al financiamiento. Ahora bien, el tema de que una intervención pública muestre un bajo desempeño no necesariamente conlleva a una reducción del presupuesto. Lo que debería conllevar es a identificar cuellos de botella o puntos críticos que hay que solucionar. Y muchas veces, la solución de esos puntos críticos pasa por un aumento del presupuesto. Muchas veces se trata de lograr la optimización de los procesos pues, como producto de esa optimización de los procesos, voy a reducir mi presupuesto porque voy a ser más eficiente. Esto no es un control, lo que se busca no es sancionar, sino todo lo contrario. Lo que le interesa al Estado es gastar bien; dicho nuevamente, mejorar la calidad del gasto público.

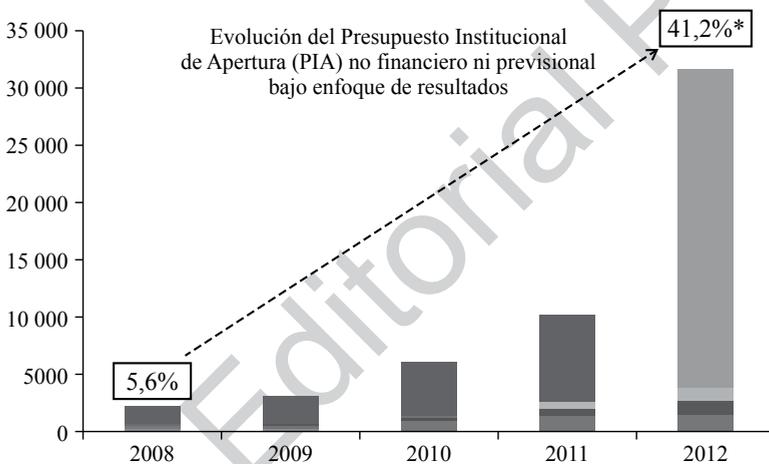
¿Cuáles son los instrumentos que se utilizan actualmente para un Presupuesto por Resultados? El primero de ellos es el concepto de programas presupuestales. El segundo es el sistema de seguimiento y evaluaciones independientes. El tercero de ellos está en los incentivos a la gestión. ¿Qué es un programa presupuestal? Es un ordenamiento de bienes y servicios que yo entrego de tal forma que garantice que yo logre mis resultados esperados. Todo programa presupuestal desarrolla actividades que deben ser articuladas para poder entregar un producto. Cuando me refiero a producto, me refiero a bien o servicio que entrego. Este producto tiene que estar claramente identificado o relacionado con un resultado. Este primer resultado, que está relacionado con ese viejo servicio que entrego —lo que dentro de un marco lógico sería mi propósito o mi resultado específico—, a su vez tiene que estar relacionado con un objetivo de política, que en el marco lógico se llama fin o resultado final dentro del programa presupuestal.

En el siguiente cuadro vemos en la última fila las actividades que tienen que estar articuladas de tal forma que me permitan lograr los productos que se han definido para determinada intervención, lo que a su vez me va a permitir lograr ese resultado específico atribuible a la intervención que, al mismo tiempo, me llevará a lograr el resultado final que está vinculado a un objetivo de política, objetivo que puede ser cumplido por una entidad complementariamente con otras entidades. Para cada uno de estos niveles de objetivos tenemos indicadores, los cuales nos permiten evaluar y hacer el seguimiento de desempeño año a año, incluso en periodos más cortos. Esto no solamente se centra en el ámbito nacional, sino también regional y local, y la idea es articular los distintos niveles de gobierno y generar información para realizar las evaluaciones de las políticas públicas. Los resultados de estas evaluaciones o el resultado del seguimiento de estos indicadores me deberían permitir retroalimentar el diseño de mi intervención. Si yo encuentro un resultado malo, que puede ser visto por los responsables de la entidad como algo que les podría traer problemas, en realidad el enfoque adecuado sería ver que ese resultado malo debería ser considerado como un resultado bueno. ¿Por qué? Porque es la única forma de mejorar. Cuando sabemos dónde están los problemas, cuál es el cuello de botella, cuáles son los puntos críticos, se puede mejorar. Esa es, desde los años 2007-2008, la principal barrera que existe. Es un tema cultural, tenemos que cambiar nosotros. Tenemos que cambiar la forma como hacemos gestión pública, pensar que la evaluación no es mala y que los resultados pueden ser beneficiosos para la retroalimentación. Esto permite mejorar

los procesos y la entrega de estos servicios en beneficio de la población, del ciudadano.

Desde el año 2008, cuando se comenzó a implementar este enfoque por resultados, se tenía un 5% o 6% representando el presupuesto no previsional ni financiero. Actualmente, el presupuesto de 2012 representaría un 41,2%; es decir, se ha ampliado la cobertura. El 41,2% del presupuesto no previsional ni financiero ya tiene este enfoque por resultados. Alrededor de 58 programas son los que están aprobados en sectores como educación y el MINSA, que tienen sus programas presupuestales.

Gráfico N° 3. Cobertura de programas presupuestales 2008-2012

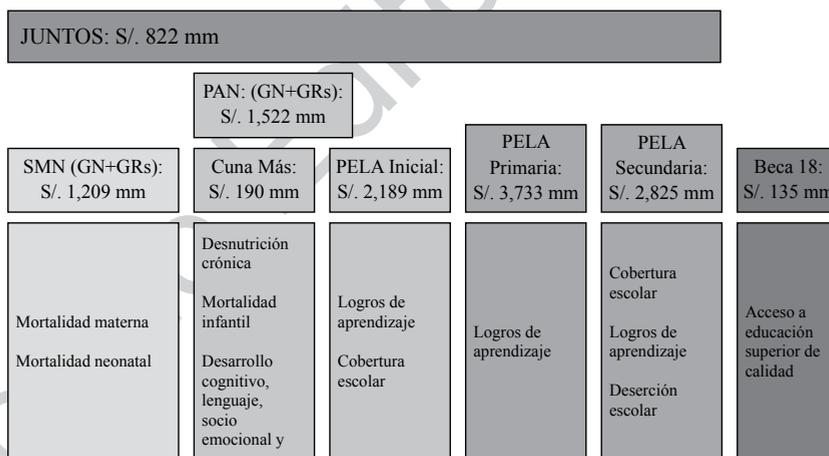


Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas - MEF.

Entonces, ¿para qué nos sirve este enfoque? En el siguiente gráfico, si deseo saber cómo interviene el Estado en el ciclo de vida desde la etapa de gestación hasta los veinte años, es posible ubicar cuáles son esas intervenciones. Primero, por ejemplo, en la etapa de gestación puedo ubicar las intervenciones en salud materna neonatal. ¿Cuánto se está destinando? 1209 soles. ¿Cuáles son los resultados? ¿Qué espero yo lograr? Reducir la mortalidad materna y la neonatal. Claramente, se cuánto estoy gastando de mi presupuesto para poder lograr ese resultado. Si el Estado quiere ver esta nueva intervención —muy sonada por el actual gobierno— llamada Cuna Más con 190 millones de soles, debe antes evaluar para qué sirve dicho proyecto y qué resultados espera lograr. Pues bien, la respuesta es que va a contribuir con la disminución

de la desnutrición crónica, la reducción de la mortalidad infantil y la mejora del desarrollo cognitivo del lenguaje socio emocional y motor entre los cero y dos años. Esto es lo que va a gastar el Estado a partir del 2012. Lo mismo se aplica a las demás intervenciones, como el programa de logros de aprendizaje inicial o el programa de logros de aprendizaje de primaria y secundaria. Por otro lado, para el programa Beca 18 se van a destinar 136 millones, lo cual va a contribuir a que las personas que no tienen recursos accedan a educación superior de calidad. Este es el resultado de la implementación de este enfoque, el cual permite ordenar el presupuesto público hacia resultados. Sin embargo, esto no es suficiente. Para poder lograr los resultados, estos dependen de varios factores, muchos de ellos inherentes a la propia implementación. El Presupuesto por Resultados constituye un medio para lograr los resultados y, sin embargo, no los garantiza; no obstante, es una buena entrada para poder ordenar el presupuesto en función de los resultados que se espera lograr.

Gráfico N° 4. Agenda social bajo el enfoque por resultados en el presupuesto 2012



Fuente: elaboración propia.

Una vez ordenado el presupuesto, como ya se han identificado indicadores con los cuales se han establecido metas, ya se sabe qué exigirles a estos programas y a los responsables de las intervenciones. ¿Por qué? Por las metas. Al cabo del 2012, estos son algunos de los indicadores que hemos utilizado de esos

programas presupuestales. El primero de ellos, en términos de pobreza, hacia fines de 2012 debería pasar de 31% a 26%; y para el año 2016 debería estar en 18%. Si yo me fijo en la tercera línea —desnutrición crónica infantil—, para el 2012 debería haberse reducido a 16%; y, para 2016, debería haberse reducido al 10%. Nuevamente, llegado el plazo, ya están identificados los responsables, ya están identificadas las metas y ya se puede mejorar el proceso de rendición de cuentas, pues ya se sabe a quién «ajustar».

Gráfico N° 5. Resultados esperados

Indicador	LB 2010	2012	2016
Pobreza	31%	26%	18%
Pobreza extrema	10%	8%	0%
Desnutrición crónica infantil	18%	16%	10%
Mortalidad neonatal (x 1000 nacidos vivos)	11	10	5
Mortalidad infantil (x 1000 nacidos vivos)	18	16	12
Cobertura educación inicial rural (3-5 años, escolarizada)	28%	34%	62%
Logros de aprendizaje suficientes en razonamiento lógico matemático en primaria	14%	19%	44%
Logros de aprendizaje suficientes comunicación integral en primaria	29%	33%	50%
Acceso de hogares rurales a electricidad	55%	65%	85%
Acceso de hogares rurales a agua potable	39%	51%	70%
Acceso de hogares rurales a servicios saneamiento	21%	37%	60%
Acceso a servicios de Internet en zonas rurales	7%	14%	30%

Fuente: elaboración propia.

Otro instrumento que se utiliza son los indicadores. A la fecha se tienen 400 indicadores propuestos en el marco de Presupuesto por Resultados. De estos 400, han sido implementados 236. ¿Para qué nos sirven estos indicadores? Para tener una ficha como la que se muestra a continuación:

Gráfico N° 6. Avances en programa articulado nutricional

	Indicador	2008	2009	2010	2011	Cambio 10/09
Resultado final						
Reducir la desnutrición crónica de niños menores de cinco años	Prevalencia de desnutrición en menores de 5 años, patrón NCHS. (%)	21,53	18,34	17,94		Disminuyó
	PIM(S/.)		1 297 017,341	1 743 532,572	1 451 505,432	
Resultados inmediatos						
Hogares adoptan prácticas saludables para el cuidado infantil y adecuada alimentación para el menor de 36 meses	Proporción de niños y niñas con vacunas completas de acuerdo a su edad (%)	55,79	54,76	61,78		Aumentó
	Niños con vacuna completa PIM (S/.)		229 912,133	409 225,803	442 661,661	
	Proporción de menores de 36 meses con Controles de Crecimiento y Desarrollo (CRED) completos de acuerdo a su edad (%)	21,62	27,73	39,96		Aumentó
	Niños con CRED completo según edad PIM (S/.)		58 429,923	128 763,259	145 651,590	

Fuente: Encuesta Demográfica y de Salud Familiar (ENDES) - Instituto Nacional de Estadística y Sistema de Información de Administración Financiera - Módulo Programas Estratégicos (SIAP).

El resultado final permite reducir la desnutrición crónica de niños menores de cinco años. En el 2008 el porcentaje de niños afectados por ese mal era de 21,53; en el 2009, de 18,34; en el 2010, de 17,94. ¿Qué ha pasado con la desnutrición? ¿Se ha logrado reducir? Sí se ha logrado reducir, estos indicadores lo reflejan. Para poder hallar las razones, por ejemplo, en una desmejora en un área que se haya estado monitoreando, se necesita un análisis más profundo; es decir, las evaluaciones. A través de una evaluación no solamente se puede decir si se ha mejorado o empeorado, sino también el por qué. Es así que las evaluaciones independientes en el marco del Presupuesto por Resultados permiten en primer lugar alimentar nuestra discusión presupuestal con esta información de desempeño y, de esta forma, mejorar la toma de decisiones. En segundo lugar, esta información ayuda a mejorar el diseño e implementación de las políticas públicas. La información de las evaluaciones no es para el MEF, sino para los responsables de la intervención pública evaluada. Uno de los supuestos para que esto funcione es que la entidad —o los responsables de la entidad que está siendo evaluada— se apropie de la evaluación desde el inicio, desde la definición de los términos de referencia, para que a la hora que se obtengan resultados y recomendaciones las tomen como suyas.

La fase preparatoria, —que es la definición de los términos de referencia y la selección de evaluadores que son independientes—; es decir, la evaluación en general, no la hace el MEF ni tampoco la entidad que está siendo evaluada. De esta manera, garantizamos objetividad en la evaluación. La segunda fase es el desarrollo mismo de la evaluación, al finalizar esta etapa tenemos conclusiones y recomendaciones. Hasta ahí se tiene solamente un informe, un medio (el 20% de la tarea), todavía no se ha llegado a cumplir con los resultados esperados. En la siguiente etapa, en base a estas recomendaciones, el MEF se sienta con los responsables de la entidad evaluada a definir compromisos de mejora de desempeño. No basta con decirle al sector en dónde ha fallado, sino también hay que pedirle que defina qué va a hacer para solucionar esos cuellos de botella o problemas identificados. Eso se tiene que plasmar en un documento —que actualmente se firma entre viceministros— donde se establece claramente cuáles son las acciones a establecerse, cuáles son los plazos y cuáles son los medios de verificación, porque esto no es para el MEF ni es para la entidad. Toda la sociedad en su conjunto debe saber qué se está haciendo para mejorar. De hecho se publica en el portal del MEF, se publica en el portal de la entidad y se entrega al Congreso de la República para que también lo publique en su portal. Esto ayuda al proceso de rendición de cuentas,

ya que le da a la sociedad civil un rol más importante. Finalmente, cuando ya se ha establecido esta serie de compromisos, se hacen seguimientos. Hasta aquí solo se tienen buenas intenciones, solo se ha definido el documento base con los compromisos, pero todavía no está hecha la tarea; esta recién culmina cuando esas acciones, esos compromisos, se hayan cumplido. Y para eso el MEF lo que hace es un seguimiento semestral del avance del cumplimiento de esos compromisos de mejora de desempeño. Cuando se ha cumplido con esos compromisos se puede decir «misión cumplida». Como se puede ver, toda esta fase en realidad no es nueva, pero es lo que se está tratando de insertar en todo el sector público. «Evaluación» no debería tener un significado negativo.

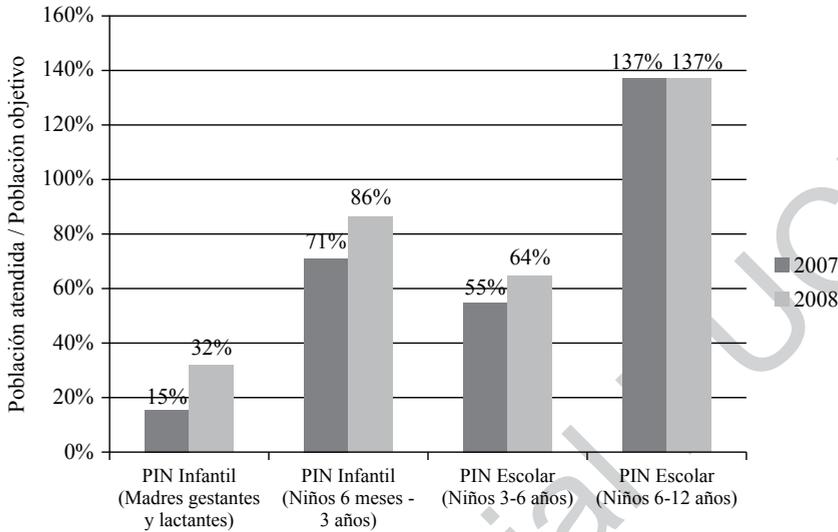
Esta es una matriz de compromisos en la que se ve el problema identificado, la recomendación de estos evaluadores y el compromiso. ¿Qué problema encontramos acá? Que la cobertura del PIN, del Programa Integral Nutricional Infantil, es menor que la del PIN escolar. ¿Qué es eso?

Gráfico N° 7. Matriz de compromisos - PIN

Problema	Recomendación	Compromiso
Estrategia de focalización y afiliación.		
La cobertura del PIN Infantil es menor que la del PIN Escolar. Ver gráfico.	Reducir la filtración del PIN Escolar de modo que, gradualmente, se priorice la atención en los niños y niñas menores de 3 años.	Evaluar los criterios de focalización a partir del pareo entre la información PRONAA-SISFOH para reasignar los recursos.

Fuente: elaboración propia.

Ya está comprobado científicamente que el rango de edad para intervenir y reducir los efectos de la desnutrición crónica es entre cero y tres años. Cualquier intervención fuera de este rango de edad ya es inefectiva. Entonces, ¿qué nos debería decir la lógica? Que si esto ya se sabe y es conocido, pues deberíamos ver que la mayor cobertura debería encontrarse en ese rango de edad. ¿Qué es lo que dice este cuadro, producto de una evaluación? En el rango de edad entre seis y doce años la cobertura era mayor a la del rango comprendido entre los cero y los tres años. Incluso, no solamente eso, sino que se atendía a un 137%; es decir, se estaba abarcando más allá de la población objetivo. En otras palabras, beneficiarios que no deberían haber estado dentro del programa, lo estaban. Esto se llama filtración.

Gráfico N° 8. Cobertura del PIN Infantil y Escolar

Fuente: elaboración propia.

Con este problema identificado, gracias a la evaluación, pudimos obtener como recomendación la reducción de la filtración del PIN Escolar de modo que, gradualmente, se priorice la atención en los niños y niñas menores de tres años. ¿Cuál fue el compromiso? Evaluar los criterios de focalización a partir del pareo entre la información PRONAA-SISFOH para reasignar los recursos. Un tema muy conocido, el de la filtración, que incluso había salido en los medios de comunicación, se pudo evidenciar gracias a este documento que permitió lograr compromisos que hasta el día de hoy están siendo corregidos.

Si no se utiliza la evaluación, no tiene ningún sentido hacer este tipo de trabajos. Básicamente, las evaluaciones son sobre el diseño; es decir, estos bienes y servicios que se entregan, ¿tienen relación coherente con los resultados que se necesita alcanzar? Las evaluaciones también son sobre la ejecución; es decir, ¿se está siendo eficaz?; si se está siendo eficiente, ¿es al menor costo posible?; si evaluó la calidad, ¿se están entregando los bienes y servicios de acuerdo a los estándares de calidad establecidos? También hay evaluaciones de impacto que miden los resultados y la atribución de esos resultados con la intervención pública. Es decir, se ve, por ejemplo, el Programa Integral Nutricional (PIN); luego, se ve por otro lado que se ha reducido la desnutrición. Con estos dos datos podríamos decir que gracias al PIN se pudo lograr la disminución de la desnutrición crónica; sin embargo, no se tienen los elementos suficientes para

decir que esa atribución, gracias a esa intervención, ha logrado ese resultado, porque de hecho hay más intervenciones que apuntan al mismo resultado. Incluso, pueden haber cinco intervenciones, cinco programas, cinco entidades que apuntan a ese resultado; no obstante, es posible que quizás se haya logrado esa reducción, pero no gracias a ellos, sino por un tema de contexto económico o por cualquier factor externo. Pero esto solo lo sabemos a través de una evaluación de impacto que ciertamente utiliza métodos más rigurosos, es más prolongada —dura alrededor de, por lo menos, un año—, utiliza técnicas matemáticas, estadísticas y econométricas, y es más costosa.

También se tiene el plan de incentivos, este es el caso del plan de incentivos municipales, que es una transferencia condicionada por la cual se otorga un recurso a cambio de que cumplan ciertas metas. Las municipalidades tienen que utilizar este recurso para destinarlo a ciertas actividades, y un porcentaje de esos recursos se utiliza libremente. Se prioriza, sin embargo, que esos recursos vayan destinados a proyectos de inversión pública. Se toma en cuenta la heterogeneidad de las municipalidades y se establecen grupos en función a las características similares. El objetivo es que sea compensatorio y se premia el esfuerzo en el cumplimiento de estas metas. De este modo, los incentivos sirven como un mecanismo de alineación con los diferentes niveles de gobierno. Estos incentivos están alineados también con otras intervenciones del Estado; por ejemplo, el tema de desastres naturales, el tema de la desnutrición crónica, el tema del registro de menores de edad, etcétera. Se debe recordar que cualquier camino es bueno para quien no sabe a dónde va y que el Presupuesto por Resultados es un enfoque que ayuda a ordenar el laberinto del sector público; pero, a la vez, que es solo un medio para poder lograr los resultados que más se necesitan, pues hay otros factores que intervienen. Aun así, es una buena entrada para poder lograr los resultados que todas las entidades se plantean alcanzar.

CAPÍTULO 7
LOS PROYECTOS DE INVERSIÓN PÚBLICA
EN EL MARCO DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

Inversión pública: avances y retrocesos

Carlos Giesecke

Lo que se mostrará va a estar dividido en dos secciones; en primer lugar, un recuento de lo que ha sido la visión con la cual se ha estado trabajando en el MEF en el tema de proyectos públicos, dentro del cual hoy en día también se toma como contenido el desarrollo de la infraestructura en las asociaciones público privadas; y, en segundo lugar, las próximas acciones que deben ser priorizadas para lograr una mejora en la inversión y, con ello, mejor calidad en los proyectos públicos.

VISIÓN ESTRATÉGICA DE LAS INVERSIONES

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se crea a mediados del año 2000, diseñado para atender en un comienzo a siete sectores donde se veía que se concentraba el 87% de la inversión pública; más adelante, se pasó a tener en cuenta al resto de sectores, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Asimismo, se obliga a todos los proyectos que buscan entrar al presupuesto a tener una declaratoria de viabilidad. A su vez, poco tiempo después, aparece la Ley de Bases de la Descentralización (año 2002), la cual incluye a las 26 regiones y los 65 gobiernos locales dentro del SNIP, agregando mayor dificultad al procesamiento de la cantidad de información. Es de este modo que se necesitó hacer ciertas modificaciones en cuanto a la visión de tamaño del SNIP, tratando de promover capacitaciones que permitieran tener mayor cantidad de recursos humanos; sin embargo, no se modificaron los objetivos del mismo, es decir, tratar de evitar proyectos con grandes inversiones que no obtienen resultados, sino que solo representan grandes gastos. Más adelante, en el año 2007, se da la descentralización del SNIP cuando se aplica una lógica en donde el MEF no revisa los proyectos, excepto aquellos que cuentan con financiamiento. Aquellos que no tienen financiamiento del MEF

son los que se hacen con recursos propios. Son los mismos sectores, regiones o municipios los que declaran viables sus proyectos y no necesitan permiso para su ejecución. En otras palabras, cuando no hay financiación del MEF, se debe seguir su normativa, pero la opinión del mismo no es vinculante. Si las normas no son respetadas por la respectiva organización pública, el MEF tiene la potestad de deshabilitar el proyecto.

Por otro lado, la estructura actual de la Dirección General de Política de Inversiones es singular, en tanto innova con una dirección ejecutiva y cuatro direcciones distintas, siendo esta una estructura recién creada en marzo de 2011. En primer lugar, se encuentra la dirección de política y programación de inversiones, la cual tiene como idea establecer una cultura de visión a mediano plazo con proyectos estratégicos, preparando una programación del proyecto; es decir, cuándo dar inicio al estudio y revisar la viabilidad, cuándo iniciar las licitaciones, cuándo ejecutar el proyecto y cuándo se empieza a brindar el servicio. En segundo lugar, una dirección de inversión pública, en donde se revisa y evalúa la calidad de los proyectos. En tercer lugar, una dirección de inversión privada, en donde se ve a las asociaciones público-privadas. Y, finalmente, la dirección de normatividad, metodologías y capacitación a cargo de la cual se encuentran los especialistas de asistencia técnica en las diferentes regiones del país.

Dicho esto, la Dirección General de Política de Inversiones ha venido trabajando en la mejora y modernización de procesos en donde, por un lado, se está avanzando en el tema de la transparencia; es decir, el acceso universal a los estudios y su evaluación, evitando que se atente contra la institucionalización al declararse viables muchos proyectos sin que exista una evaluación visible. Por otro lado, se tiene una tasa social de descuento para proyectos ambientales en donde se trata de compensar proyectos de larga maduración. Además, el proceso de pre inversión se ha reducido a dos niveles de estudio, desapareciendo los estudios de pre factibilidad como proceso burocrático pero no como análisis. A su vez, se está implementando un sistema de seguimiento de la inversión pública, el cual promueve comités de seguimiento en los distintos sectores, regiones y localidades. Finalmente, se ha trabajado en un desarrollo metodológico y de simplificación de las guías.

Un punto final a aclarar es lo que se viene trabajando en cuanto al tema de las asociaciones público-privadas. Esto funciona sobre una base en donde el grupo privado aporta el capital y se hace la contribución pública pagando el cofinanciamiento obtenido. Sin embargo, lo que hay que mantener es el

concepto de buen nivel y calidad del proyecto desde una lógica de objetivos, en donde se mantenga el nivel del servicio para el sector público y se tenga buena rentabilidad para el sector privado. Para ello, se debe dar una adecuada transferencia de riesgos hacia los socios privados, incentivando el financiamiento. Con el fin de mejorar en este proceso, se crea PROCOMPITE en 2008, el cual promueve fondos concursables que, si bien representan solo el 10% del presupuesto de la inversión de los gobiernos regionales y locales, se está promoviendo que sean destinados a propuestas productivas.

PRÓXIMAS ACCIONES EN EL SNIP

Se está buscando sobre todo actualizar valores ya existentes dentro del sistema. En primer lugar, una actualización y estimación de parámetros en cuanto al precio social de la divisa, valor social del tiempo de viaje y mano de obra no calificada. En segundo lugar, en cuanto a política de inversiones, se busca, por un lado, el identificar proyectos y estrategias de política de inversión pública en los sectores, gobiernos regionales y gobiernos locales y, por otro lado, establecer mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados e impacto de las políticas de inversiones. En tercer lugar, en cuanto a la evaluación ex-post, campo en el que se tienen solo algunos estudios y al que aún falta desarrollar como práctica, se busca evaluar la eficiencia en el uso de recursos, la eficacia e impacto en los beneficios, la sostenibilidad y pertinencia de los proyectos de inversión pública. Finalmente, se busca implementar el uso de nuevos instrumentos y herramientas metodológicas como servicios ambientales y metodología para el reemplazo de activos.

A manera de conclusión, se deben tomar en cuenta algunos retos para seguir trabajando. El gran objetivo es actualizar el modelo desarrollado desde el 2000 con el fin de que sea un modelo constructivo y operativo junto al modelo metodológico. A su vez, se deben usar las capacidades que se tienen y no se usan para el mejor desarrollo institucional, sobre todo a nivel municipal. Asimismo, se deben evaluar las externalidades y afianzar la presencia del Estado donde no la hay. Además, se tiene que empezar a considerar una evaluación por costo de oportunidad. Y por último, todo debe apuntar a generar una cultura de medición y evaluación en el trabajo diario.

Fondo Editorial PUCP

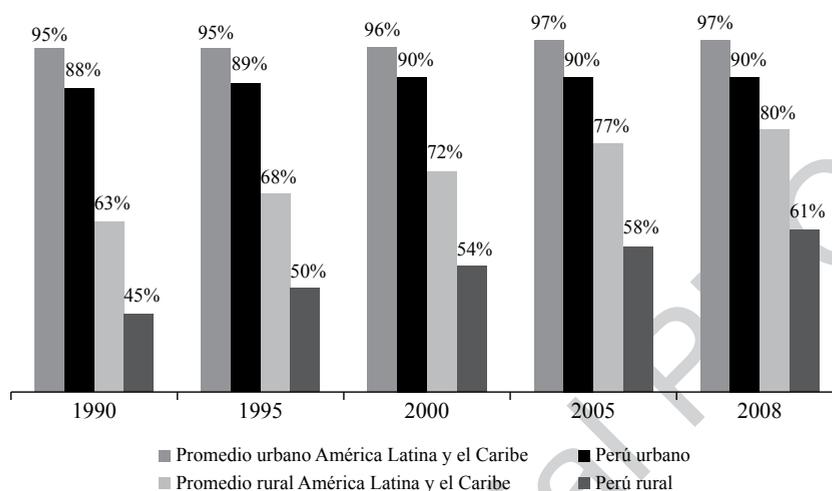
Balance de la inversión pública en el Perú

Roxana Barrantes

Los retos en materia de inversión pública se comprenden desde dos entradas. Por un lado, desde las desigualdades en el acceso a servicios públicos y servicios sociales como un componente de demanda en donde la inversión pública tiene el reto de cerrar estas brechas y de contribuir a brindar servicios de calidad. Por otro lado, desde la capacidad de toma de decisiones y de gestión de las entidades públicas; es decir, cómo se organiza el Estado en sus diferentes niveles para proveer de manera eficiente los servicios requeridos por la ciudadanía. Es de este modo que el primer tema involucra una política pública y política regulatoria, mientras que el segundo tema, comprende dimensiones de economía política.

Dicho esto, no se puede comprender del todo estos retos en el país si es que no comparamos la situación en la que estamos con la del resto de la región. Así, en primer lugar observaremos comparativamente la tasa de cobertura del servicio de agua potable en el Perú, América Latina y el Caribe desde el año 1990 hasta el 2008. Me quiero concentrar en el servicio de agua potable, ya que a diferencia del resto de servicios representa aquello que el ser humano necesita indispensablemente para vivir, teniendo implicancias sobre el gasto en salud y vivienda de la población y, a su vez, como factor íntimamente ligado a una serie de externalidades que tienen que ver con la calidad de vida de los ciudadanos. Es de este modo, que se puede observar que, si bien se ha subido dos puntos, nuestro país se encuentra siempre por debajo del promedio de América Latina y el Caribe. Siguiendo la misma línea, si en el aspecto urbano no se dan resultados positivos, aquellos relacionados a la zona rural son realmente alarmantes. En el gráfico se muestra claramente que el promedio rural de cobertura de servicio de agua potable en nuestro país está varios puntos por debajo del promedio rural de América Latina y el Caribe, siendo este un reto para la inversión pública, ya que representa una responsabilidad del Estado, particularmente en los niveles regionales y municipales.

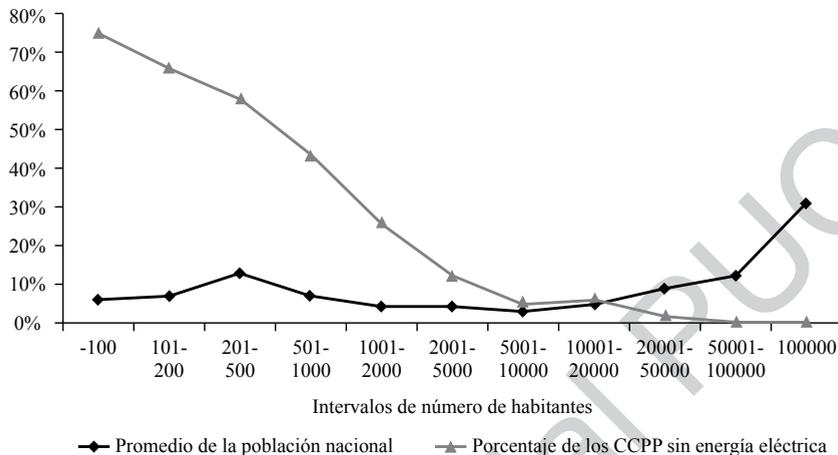
Gráfico N° 1. Tasa de cobertura del servicio de agua potable en Perú y LAC, urbano-rural (1990-2008)



Fuente: Banco Mundial (2009). Elaboración propia.

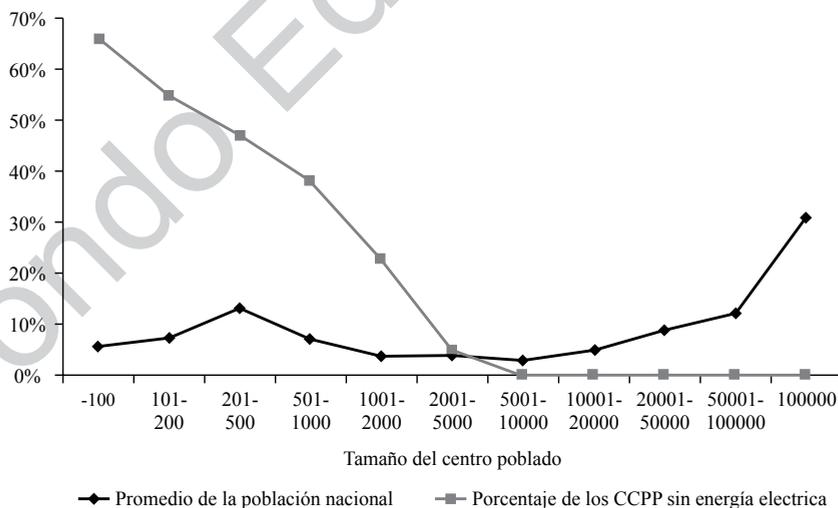
Por otro lado, según los datos para el 2008 sobre la tasa de cobertura del servicio de electricidad por grupos de tamaño de centro poblado, las ciudades grandes —de más de cien mil habitantes—, prácticamente están completamente cubiertas con los servicios de energía. Sin embargo, la realidad en los centros poblados rurales —de cien a mil habitantes— es distinta, ya que la mayor parte de estos no tiene cobertura, siendo este otro tremendo reto para la inversión pública. A su vez, en cuanto a la tasa de cobertura de telefonía móvil bajo similar indicador al del gráfico anterior, se puede observar que el 70% de centros poblados rurales de cien habitantes o menos no tiene cobertura. Cabe resaltar, que las telecomunicaciones son un sector donde el gobierno optó por una provisión privada pura; es decir, no se cuenta con empresas públicas que brinden este servicio. Si bien estos datos pertenecen al año 2008 y en los últimos tres años ha existido un *boom* expansivo de la telefonía móvil, aún existe la necesidad de promover incentivos para el sector privado para que este servicio llegue a donde todavía no lo hay.

Gráfico N° 2. Tasa de cobertura del servicio de electricidad por grupos de tamaño de centro poblado y la importancia de cada grupo en el total de la población nacional (2008)



Fuente: Apoyo (2009). Elaboración propia.

Gráfico N° 3. Tasa de cobertura del servicio de telefonía móvil por grupos de tamaño de centro poblado y la importancia de cada grupo en el total de la población nacional (2008)

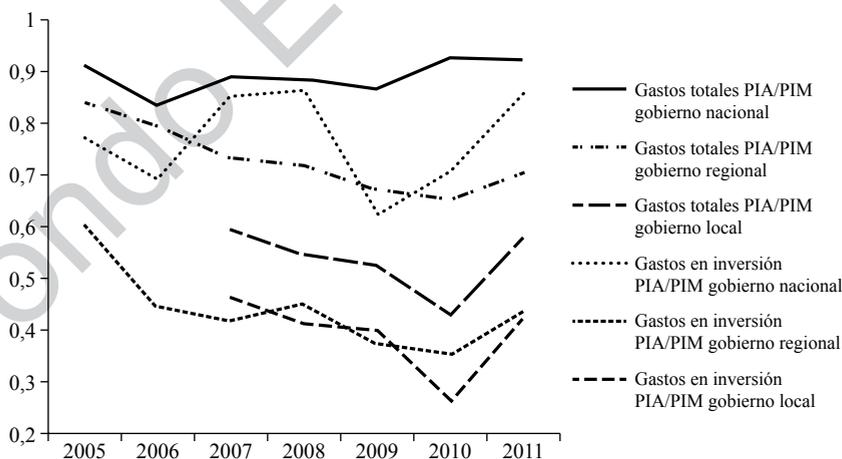


Fuente: Apoyo (2009). Elaboración propia.

A su vez, según el número de proyectos que fueron finalmente concesionados en Proinversión, se nota un incremento en los mismos y también se refleja un crecimiento en los montos de inversión. De este modo, Proinversión moviliza recursos privados para obras que de otro modo hubieran sido hechas con inversión pública, liberando así muchos recursos que pueden ser dedicados a proyectos donde no hay incentivos que puedan atraer financiación privada. Por otro lado, si tomamos el ratio de inversión sobre gastos totales según nivel de gobierno, se observa que más del 40% del gasto de los gobiernos locales, está destinado a la inversión, en comparación al gobierno central, donde representa menos del 20%.

Una cosa es el Presupuesto Institucional de Apertura (PIA), aquel presupuesto con el que uno cuenta al iniciar el año, y otra es el Presupuesto Institucional Modificado (PIM), aquel que se va agrandando con todos los créditos suplementarios que surgen a raíz de las regularizaciones de impuesto a la renta en un entorno de crecimiento económico con respecto a los estimados presupuestales. De este modo, según el gráfico, cuanto más abajo esté la línea del indicador, quiere decir que existe una mayor diferencia entre el presupuesto a inicio de año (PIA) y el presupuesto con el cual concluye el año (PIM).

Gráfico N° 4. Ratio entre gastos totales PIA/PIM por niveles de gobierno



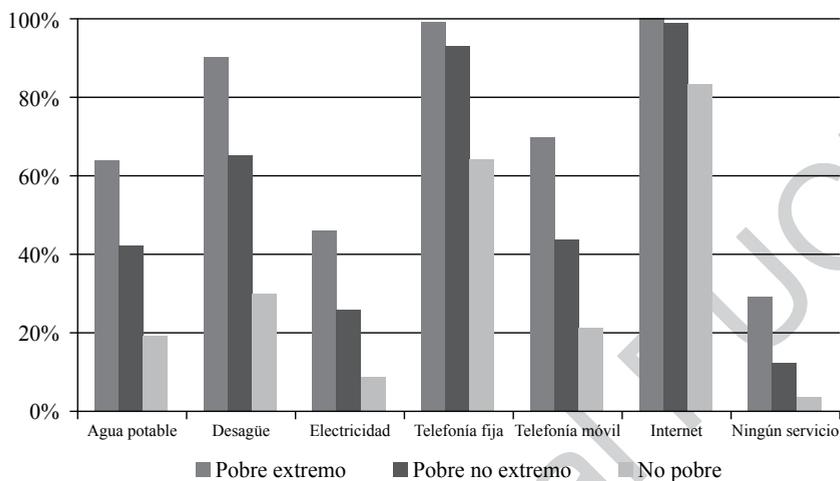
Fuente: SIAF-MEF (2011). Elaboración propia.

Entonces, cuanto mayor sea esta discrepancia, más difícil será ejecutar el gasto, siendo los gobiernos locales aquellos que exhiben el peor ratio en su monto de inversión. En otras palabras, no hay una concordancia entre cuántos recursos saben que tenían a comienzo de año y cuánto resulta que tienen a fines del mismo. Esto termina afectando la capacidad de gastar. Que enfrenta obstáculos inherentes a la misma organización del Estado.

Seguidamente, si analizamos las brechas de acceso a servicios públicos entre aquellos grupos que cuentan con menos recursos, claramente se ve que los pobres extremos no están conectados al servicio de agua potable, desagüe, electricidad, telefonía fija, entre otros, en comparación a los pobres no extremos. Se observa que prácticamente el 100% de pobres extremos no cuentan con servicio de telefonía fija e Internet. Asimismo, los niveles de acceso al agua potable no llegan ni al 25% de los pobres extremos.

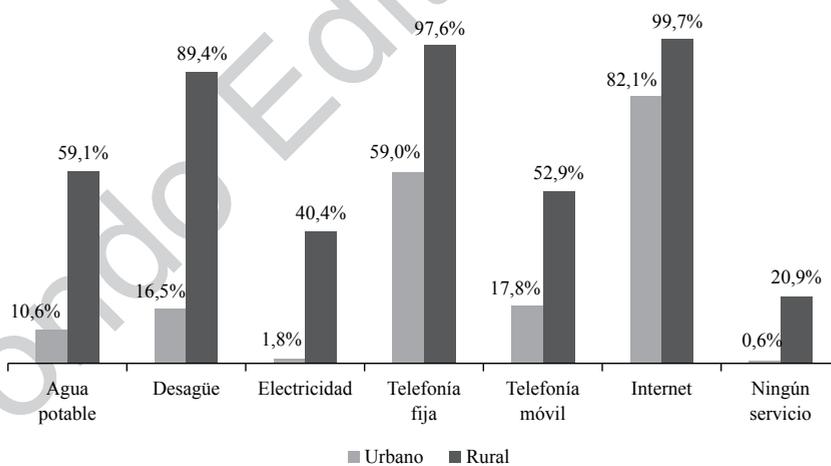
Bajo la misma lógica de brechas en acceso a servicios, si damos ahora una mirada al contraste existente entre los ámbitos urbano y rural, se observa que alarmantemente hay casi un 21% de hogares en el área rural que no están conectados a ningún servicio público, representando esto a casi medio millón de viviendas dentro de las cuales existen más de dos millones de ciudadanos que no cuentan con estos servicios. Todo esto representa un enorme reto para la inversión pública, la misma que, más que cuidar los recursos y contratar asesores, necesita un sistema capaz de darle incentivos a las localidades con el fin de que cubran estas brechas de acceso a los servicios públicos. Esto finalmente apunta a lograr un Presupuesto por Resultados; es decir, si un gobierno local logra reducir su brecha de acceso a servicios públicos en un 50%, se le incentiva con un aumento en la flexibilidad en el uso de los recursos. De este modo, muchas municipalidades van a preferir tener menos trabas y utilizar sus recursos, antes que un aumento en un presupuesto que no lograrán utilizar, siendo la gran condición que sus ciudadanos reciban los servicios de calidad que por derecho merecen.

Gráfico N° 5. Brecha de acceso a servicios públicos según grupos de pobreza 2010



Fuente: ENAHO 2010. Elaboración propia.

Gráfico N° 6. Brecha de acceso a servicios públicos entre urbano-rural 2010



Fuente: ENAHO 2010. Elaboración propia.

CAPÍTULO 8
INTERDISCIPLINARIEDAD Y NUEVAS TECNOLOGÍAS
EN LA GESTIÓN PÚBLICA

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

Transversalización del género en la gestión pública

Elizabeth Guerrero

El tema de este texto es la transversalización de la perspectiva de género, vinculada a otra dimensión o demanda de la gestión que tiene que ver con la coordinación. En este sentido, no solo se pretende versar sobre la transversalización, aunque es un tema altamente relevante, sino que se busca hacer un vínculo con un tema fundamental que atañe a la gestión pública hoy en día y que involucra a todos los que apoyan el trabajo en el ámbito público, que tiene que ver con cómo hacer que los distintos actores trabajen en conjunto. Existe un número creciente de asuntos que atraviesan distintas agencias y departamentos del gobierno, estos son los llamados temas transversales o *cross-cutting issue*. Estos temas desafían el actuar habitual del gobierno, imponiendo una demanda por mayor innovación y coordinación en la gestión. Es evidente, y la experiencia así lo ha demostrado, que el tratamiento de estos temas no puede darse de manera aislada desde alguno de los sectores del gobierno, sino que requieren de acuerdos y acciones conjuntas para su abordaje.

Dentro de estos temas, uno que ha tenido una atención creciente es la equidad de género, que implica asegurar que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades y se beneficien de igual manera de los resultados del desarrollo. Para dar respuesta a la demanda de la equidad de género ha

comenzado a utilizarse progresivamente una estrategia llamada transversalización, cuya idea central es que los asuntos que se buscan abordar formen parte de todas las políticas y estén presentes en todos los niveles de la administración pública. En la base de esta estrategia se encuentra la búsqueda de coordinación entre distintos actores, constituyendo, de acuerdo a Echebarría¹, una reacción contra el imperativo burocrático de las organizaciones, lo que expresa una preferencia por sistemas no burocráticos de coordinación en entornos complejos y dinámicos.

Cuando se habla de coordinación se hace referencia a la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones —públicas y privadas— encargadas del desarrollo de las políticas públicas trabajen juntas y no produzcan redundancia o una brecha en la entrega del servicio². De acuerdo a Beuselinck³, esta coordinación tiene un carácter multidimensional en el que se conjugan dimensiones como la organizacional, la gubernamental, la fase del ciclo de política, el tiempo, el grado de obligatoriedad, el grado de formalidad, los objetivos y el nivel de abstracción, y todas las otras dimensiones que deben ser consideradas también en las estrategias de transversalización.

Aún cuando la estrategia de transversalización de género se encuentra ampliamente extendida y desde el discurso es abrazada por una parte importante de países, en la práctica su implementación ha sido lenta, con avances, retrocesos y muchas veces de manera poco sustantiva o malentendida.

Como señalan Benschop y Verloo⁴, esta estrategia se ha encontrado en la práctica con la falta de perspectiva de equidad de género en las organizaciones (lo que las autoras denominan *genderness*), así como con diferentes conceptualizaciones y objetivos, distintos diagnósticos del problema y diversos tipos de intervenciones. Todos estos factores inciden en las posibilidades de coordinación de los distintos actores y agencias, limitando su potencial transformador.

Considerando lo señalado, la pregunta central de esta presentación es: ¿cuáles son las condiciones que hacen viable la coordinación intergubernamental?

¹ Echebarría, Koldo (2001). «Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública». Documento presentado al VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

² Peters, B. G. (1998). *Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination*. *Public Administration*, 76 (2), 295.

³ Beuselinck, Eva (2005). *Analysis of Coordination Patterns in the OECD-Public Sector: The Challenges of Comparative Research* (p. 36). Postdam, Alemania: PhD-Workshop Graduiertenkolleg Modern Governance

⁴ Benschop, Yvonne & Verloo, Mieke (2006). Sisyphus Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderness of Organizations? *Journal of Gender Studies*, 15 (1), 19-33.

mental en los procesos de transversalización de la perspectiva de género? A partir de ella se plantean como preguntas específicas: ¿cuáles son las oportunidades y limitaciones para la coordinación intergubernamental que ofrecen los procesos de transversalización de la perspectiva de género?; ¿cuáles son los costos y beneficios para los actores que intervienen en esta coordinación?; y ¿cuáles son los mecanismos, instrumentos y recursos que operan en estos procesos de coordinación intergubernamental?

Para dar respuesta a estas preguntas se analiza la experiencia chilena de estos últimos diez años a través de la revisión de dos mecanismos específicos: el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades y el Sistema de Enfoque de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión.

Esta experiencia particular permite reflexionar sobre las preguntas planteadas desde una perspectiva más general, buscando en última instancia aportar a la reflexión sobre coordinación gubernamental para el tratamiento de asuntos que sobrepasan las competencias de un organismo público específico.

IMPLICANCIAS PARA LA COORDINACIÓN EN LAS ESTRATEGIAS DE TRANSVERSALIZACIÓN

La transversalización de género supone procesos de coordinación tanto entre agencias gubernamentales como al interior de las distintas agencias. De acuerdo a Licha⁵, la coordinación se constituye en un medio privilegiado para lograr sumar esfuerzos orientados al logro de objetivos estratégicos. En este caso, se trataría de sumar esfuerzos para avanzar en forma integral y coherente hacia la igualdad de género.

Esta coordinación puede ser tanto vertical —es decir, entre agencias de distintos niveles o entre los distintos niveles al interior de una agencia— como horizontal —es decir, entre organizaciones y niveles que no se relacionan jerárquicamente—. De ahí que la relación jerárquica sea un mecanismo posible de usar en algunas situaciones, pero no en todas, ya que cuando lo que se requiere es coordinarse con actores de diversos sectores y organizaciones del Estado, habrá que buscar otros mecanismos que permitan la búsqueda de acuerdos en conjunto.

Otro aspecto importante a considerar en los procesos de coordinación para la transversalización de género es que se involucra a actores diversos, de

⁵ Licha, Isabel (2006). *Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?* Washington D.C.: INDES.

distintos sectores (salud, educación, seguridad, etcétera), con distintos grados de poder y recursos y con distintos intereses e incentivos para participar en estos procesos. Reconocer estos intereses e incentivos es un paso necesario para avanzar en estos procesos.

La coordinación de intervenciones públicas puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado al logro de coherencia y articulación de las intervenciones para favorecer el logro de objetivos estratégicos⁶. Es por ello que la coordinación no se basa solo en el uso de herramientas adecuadas, sino que se trata también de un proceso de negociación en el que es preciso buscar acuerdos para concertar objetivos.

Si bien hemos puesto énfasis en el acuerdo en torno a los objetivos, la coordinación para la transversalización también supone la revisión e integración de procesos, compartir recursos, definir responsabilidades y especificar las acciones necesarias de desarrollar. Lo anterior es relevante debido a que en múltiples experiencias de intento de transversalización se logra avanzar en la definición de objetivos generales, pero luego no se concretan debido a que no se destinan los recursos necesarios o no se asumen responsabilidades (o se entiende que esos objetivos son responsabilidad del organismo/persona encargado(a) de género).

Por último, en términos de estrategia, la transversalización también implica una serie de cambios culturales en la forma de actuar de las organizaciones que se relacionan con la necesidad de coordinación. En general, las organizaciones públicas trabajan en áreas específicas, como si estas fuesen fundos o parcelas en las que «otros» —en este caso esos otros se refieren a otros servicios públicos— no pueden entrar. Esto se produce porque en el sector público hay una serie de incentivos para que las organizaciones trabajen separadas y no para que se trabaje coordinadamente. La estrategia de transversalización demanda que se cambie la forma de trabajar, que se cambie la cultura organizacional y que se abra la posibilidad de salir de la «parcela» para trabajar en conjunto, lo que necesariamente implica un proceso de coordinación.

LA ESTRATEGIA DE TRANSVERSALIZACIÓN EN CHILE

La estrategia de transversalización de género se ha impulsado desde dos niveles: a un nivel más bien político, desde los altos niveles de toma de decisiones,

⁶ Licha, op. cit

que hemos denominado «desde arriba»; y desde el nivel más procedimental y vinculado a la gestión, que hemos denominado «desde abajo».

Transversalizando desde arriba: compromisos ministeriales por la Igualdad de Oportunidades

A mediados del año 2000, por decisión del presidente de la República, se creó el Consejo de Ministros para la Igualdad de Oportunidades⁷, el cual tiene como finalidad supervisar y dar cumplimiento al Plan de Igualdad de Oportunidades, de modo que se incorporen políticas específicas con contenidos de género en ministerios, servicios y empresas del Estado. El Consejo se constituyó con la participación de los ministros de la Secretaría General de la Presidencia (que lo preside), de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Planificación y Cooperación, de Salud, de Educación, de Justicia, de Interior, del Trabajo y Previsión Social, de Agricultura y la ministra del Servicio Nacional de la Mujer (que asume la Secretaría Ejecutiva). Participan además como invitados permanentes la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda y la División de Coordinación Interministerial del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia.

Este Consejo podría considerarse como una unidad interdepartamental de coordinación en palabras de Ramió⁸, siendo creado por instructivo presidencial y, por lo tanto, con el respaldo —al menos formal— de los(as) presidentes(as) de la República. Aún así, se ha dado una estructura mínima de funcionamiento con una Secretaría Ejecutiva representada por el Servicio Nacional de la Mujer. En el marco de este Consejo se solicitó a los distintos ministros que componían el Consejo que año a año definieran compromisos con igualdad de oportunidades para sus ministerios, sobre los cuales debería hacerse un balance y darse cuenta pública el 8 de marzo de cada año. A lo largo de sus nueve años de funcionamiento, este Consejo ha tenido momentos de mayor y menor actividad. Asimismo, los compromisos ministeriales han tenido distintos niveles de prioridad, tanto para los ministerios como para el propio Servicio Nacional de la Mujer. A pesar del potencial que tiene el hecho de que los propios ministros y ministras se comprometan con la igualdad de oportunidades, durante los primeros años los resultados de este

⁷ Esta figura de Consejo de Ministros es distinta a la que se tiene en el Perú, lo que existe en Chile similar al Consejo de Ministros del Perú es el Gabinete.

⁸ Ramió, Carles (1999). *Teoría de la organización y administración pública. Temas de gestión y administración pública*. Madrid: Tecnos - UPE.

mecanismo fueron en general débiles, ya que muchos de los compromisos eran poco estratégicos, hacían referencia a acciones que ya venían realizando los ministerios sin constituir cambios sustantivos, y no había un real seguimiento y evaluación de ellos.

Con este diagnóstico, el año 2006, cuando asume el gobierno la primera presidenta mujer en la historia de Chile, se decide darle un nuevo impulso a este Consejo. Por una parte, la presidenta definió una agenda de género para su gobierno que sirviera de marco o «carta de navegación» para los compromisos y medidas emprendidas por los distintos sectores. Al mismo tiempo, se involucró más decididamente en la revisión de los compromisos de los ministerios, instándolos a mejorar la calidad de los mismos. No obstante, esta no ha sido una práctica que haya permanecido en el tiempo.

Transversalizando desde abajo: Sistema de Equidad de Género del Programa de Mejoramiento de la Gestión

En el año 1998, se inició el Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) en los servicios públicos, surgiendo como un mecanismo de incentivo al desempeño vinculado al aumento de las remuneraciones; es decir, el cumplimiento de este programa supone para todos(as) los(as) funcionarios(as) una bonificación en sus remuneraciones. El Programa de Mejoramiento de la Gestión de cada servicio se elabora considerando un conjunto de áreas comunes para todas las instituciones del sector público, en el que se incluyen aquellos sistemas esenciales para un desarrollo eficaz y transparente de su gestión, o que constituyen el Programa Marco.

El año 2002 se incorporó la perspectiva de género en este instrumento a través del Sistema de Enfoque de Género en el Programa de Mejoramiento de la Gestión - PMG. Esta incorporación fue facilitada por la existencia del Consejo de Ministros, ya que este fue uno de los primeros compromisos del Ministerio de Hacienda, específicamente de la Dirección de Presupuestos.

Este sistema consta de cuatro etapas. En la primera de ellas lo que se pide es básicamente un diagnóstico y el diseño de un sistema que genere información para registrar a sus clientes, usuarios y beneficiarios, por sexo. En la etapa dos, la institución debe elaborar un programa de trabajo para incorporar

la perspectiva de género en la entrega de sus productos y realizar un diseño lógico del sistema de información y programa de trabajo para su implementación. La etapa tres es esencialmente una etapa de implementación de lo elaborado en la etapa dos, en la cual se debe además diseñar un programa de seguimiento y realizar difusión a los clientes, usuarios, beneficiarios y a sus funcionarios. La etapa cuatro se alcanza cuando la institución ya no solamente ha implementado, sino que genera su propia retroalimentación y puede ir corrigiendo o fortaleciendo lo que ve más débil o aquellas áreas en las cuales hay una oportunidad mayor de desarrollo; es decir, en esta etapa se realiza un informe de los resultados y recomendaciones de la implementación, así como la implementación de aquellos aspectos del plan que corresponda, no incorporados en el programa de trabajo de la etapa anterior.

La creación de este sistema en el marco del Programa de Mejoramiento de la Gestión ha significado que prácticamente todos los ministerios y servicios públicos del país hayan hecho un proceso de revisión de las brechas de género existentes en la provisión y entrega de sus productos y servicios y hayan comenzado a impulsar medidas para superarlas. Este sistema afecta —o debería afectar— principalmente el núcleo de operaciones de los servicios públicos, ya que lo que se propone es que los productos y servicios que estos ofertan incorporen una perspectiva de género. La coordinación se ha dado a través de procesos de asesoría y validación de los compromisos asumidos y avances logrados, procesos que se han ido estandarizando en el tiempo. El Servicio Nacional de la Mujer ha ido aumentando cada vez más la exigencia con los servicios.

Lo que se busca con este mecanismo es, siguiendo a Mintzberg⁹, normalizar tanto los procesos como los resultados de las organizaciones. Los distintos instrumentos elaborados para implementar este sistema han contribuido al cumplimiento de los requisitos del sistema por parte de los servicios, así como a la generación de cambios de distintos niveles en los productos institucionales. Por otra parte, este sistema cuenta con un incentivo poderoso para su cumplimiento, como es el incentivo monetario, que implica para todos los funcionarios de la organización el alcanzar las metas del Programa de Mejoramiento de la Gestión¹⁰. La otra cara de la moneda es que, si no se

⁹ Mintzberg, Henry (1991). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.

¹⁰ Para obtener el incentivo es preciso cumplir con un porcentaje del Programa en su conjunto; es decir, cumplir con la mayoría de los sistemas (los otros son: Capacitación; Higiene, Seguridad y Mejoramiento de Ambientes de Trabajo; Evaluación del Desempeño; Información y Atención Ciudadana; Gobierno

alcanzan las metas propuestas, el conjunto de la organización puede perder esta bonificación, lo que implicaría una merma en los ingresos de la totalidad de funcionarios y funcionarias del servicio.

LO QUE MUESTRA LA EXPERIENCIA DE COORDINACIÓN PARA LA TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO

Se requieren distintos tipos de mecanismos de coordinación

Lo que ha mostrado la evidencia hasta ahora en términos de coordinación para transversalizar a través de las dos estrategias antes señaladas, es que la mayoría de los mecanismos utilizados en Chile son verticales. Tal como plantea Ramió¹¹, organizaciones esencialmente burocráticas, altamente jerarquizadas y con una importante divisionalización como las chilenas utilizan como principales sistemas de coordinación la supervisión directa, la normalización de procesos y las unidades específicas de coordinación, los que podrían ser considerados como mecanismos verticales de coordinación.

Hay un mandato que dice qué es lo que se tiene que hacer, ya sea a través de una definición ministerial, a través de la supervisión que se hace al cumplimiento de indicadores y objetivos propuestos por las organizaciones y por medio de la creación de unidades específicas para la transversalización, como las comisiones asesoras de género o la definición de personas encargadas del programa de mejoramiento de la gestión de género.

Estos mecanismos verticales han tenido algunos resultados positivos; no obstante, tienen también limitaciones que se relacionan con que esas unidades de género o esos mecanismos tienen pocos recursos y un nivel jerárquico bajo, lo que les impide tener impacto o incidencia en otras unidades del aparato público. Estas limitaciones han mostrado que, además de contar con mecanismos formales y verticales, se requiere contar con mecanismos más informales o menos burocráticos y menos verticales, los cuales efectivamente permitan hacer que se sumen los distintos organismos públicos a esta estrategia de transversalización.

Al hablar de mecanismos más informales hacemos referencia a buscar formas de llegar a acuerdos, formas de trabajo conjunto, formas de adaptación mutua entre las distintas unidades. En las organizaciones altamente buro-

Electrónico; Planificación y Control de Gestión; Auditoría Interna; Gestión Territorial; Compras y Contrataciones del Sector Público; y Administración Financiero Contable).

¹¹ Ramió, op. cit.

cráticas es más difícil utilizar este tipo de mecanismos porque su tamaño, jerarquización y centralización desincentivan la comunicación informal y las normas de reciprocidad como forma de articulación. Aun cuando este tipo de mecanismos tiene un bajo costo, la alta interdependencia y complejidad de las organizaciones públicas hacen necesario formalizar la coordinación y establecer sistemas centralizados para ello. Se requerirá entonces de un esfuerzo explícito por promover este tipo de mecanismo de coordinación en conjunto con los otros, de manera que se aprovechen las ventajas que cada uno de ellos ofrece y de minimizar sus limitaciones.

Necesidad de articular coordinación de políticas y coordinación de la administración

Uno de los aspectos sobre los que llama la atención Peters¹² es el tema de si la coordinación es sobre las políticas o sobre la administración. La coordinación administrativa responde a una coordinación desde abajo y está focalizada en la entrega de los servicios. Por otra parte, una coordinación de las políticas es una mirada de arriba hacia abajo y asume que si las políticas están bien diseñadas, habrá pocos problemas para ponerlas en práctica.

Para la transversalización de género ambas ofrecen diferentes tipos de ventajas y desventajas. La coordinación de políticas tiene la potencialidad de lograr efectivamente acordar una visión común con respecto a lo que se espera alcanzar en términos de equidad de género, pero al mismo tiempo se corre el riesgo de que estas no sean efectivamente implementadas. Esto es lo que sucedía, especialmente en los primeros años, con los compromisos ministeriales. Se definían acuerdos y objetivos a alcanzar, pero estos no eran implementados, monitoreados ni evaluados, ni lograban llegar a los servicios dependientes ni a los niveles regionales de los ministerios.

La coordinación administrativa, por su parte, implica el cambio de las rutinas y procedimientos de las instituciones y está más cerca de los beneficiarios y usuarios de los servicios, lo que puede facilitar la identificación e implementación de medidas para lograr la equidad de género. No obstante, en este tipo de coordinación se puede perder de vista el objetivo más amplio buscado, quedándose en los procedimientos como un fin en sí mismo. En algunos casos eso es lo que ha sucedido con el Sistema Enfoque de Género del PMG, pues se identifican e implementan medidas en todos los servicios,

¹² Peters, op. cit.

pero no está claro cuál es el cambio que los servicios esperan alcanzar. Por otra parte, un mecanismo pensado para afectar las operaciones como este no tiene la facultad de promover la coordinación intersectorial (entre los distintos servicios que componen los ministerios), ya que se focaliza en los productos individuales de cada institución sin que se defina un horizonte común. Asimismo, por la centralidad del diseño de los productos, tampoco facilita la coordinación vertical entre los distintos niveles (central y regional) de los ministerios.

De acuerdo a Bakvis y Julliet¹³, para ser realmente efectivos los gobiernos requieren las dos formas de coordinación. Sin embargo, la experiencia revisada muestra que para la equidad de género no es suficiente con que estén presentes estas dos formas de coordinación —que lo están—, sino que es necesario que ambas se articulen. La experiencia del Ministerio de Agricultura da cuenta de cómo buscar esta articulación no es un proceso simple, siendo en el caso de Chile un proceso en construcción que aún no encuentra una forma óptima de llevarse a cabo.

Se requieren incentivos poderosos por el desafío que supone a la cultura organizacional

Implementar mecanismos de transversalización y coordinación como los descritos tiene costos, tanto para las instituciones como para las personas que están encargadas de llevarlos a cabo o que forman parte de las Comisiones de Igualdad. Para las personas directamente involucradas en estos mecanismos, uno de los principales costos es que el trabajo realizado no es reconocido como parte de sus funciones, por lo que ir a las reuniones, preparar informes, participar en jornadas de capacitación, etcétera, termina siendo un trabajo extra por el que no se recibe ningún tipo de compensación económica o no monetaria. Incluso en el caso del Sistema Enfoque de Género, que está asociado a un incentivo al desempeño, este incentivo es para todos los funcionarios de la institución por igual, sin que el encargado reciba un reconocimiento adicional. En cambio, si las metas no son alcanzadas y se pierde el incentivo, sí reciben una sanción social por «haber hecho perder» esa bonificación al conjunto de la institución.

¹³ Bakvis, H. & Juillet, Luc (2004). *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa: Canada School of Public Service.

A nivel institucional, uno de los principales costos es que la perspectiva de género desafía la cultura institucional, ya que muchas veces hay una tensión entre los objetivos institucionales y los objetivos de equidad de género. Por otra parte, el género es un tema cultural que apela a la discriminación que pueden ejercer las personas y/o las instituciones. Dado que la discriminación es una situación no deseable, es difícil para las personas y las organizaciones asumirse como objeto o sujeto de ella, por lo que esta perspectiva genera importantes resistencias.

Ramió¹⁴ aborda este punto señalando que la cultura organizativa se compone de valores, rituales, mitos, símbolos, etcétera. Dos son los posibles escenarios de cambio: a) el cambio genera modificaciones en el sistema socioestructural, pero no requiere alteraciones sustantivas en la cultura organizativa (cambio parcial) pues el cambio es asumible con algunos problemas de resistencias; b) el cambio genera modificaciones tanto en el sistema socioestructural como en la cultura administrativa (cambio total), por lo que es más difícil para los funcionarios asumir todos estos cambios. En este caso, las resistencias son intensas y pueden bloquear los cambios buscados¹⁵.

Como se señaló anteriormente, la incorporación de la perspectiva de género en el quehacer de las instituciones apela a modificaciones tanto de la estructura sociocultural como de la cultura administrativa, por lo que genera altas resistencias. La inclusión de la perspectiva de género plantea nuevos temas de reflexión que tocan aspectos importantes en la vida de las personas —discriminación, exclusión social, equidad, igualdad de oportunidades—; sin embargo, estos no logran posicionarse y/o integrarse a los temas de discusión global dentro de cada ministerio salvo parcialmente, porque aún persiste una suerte de confinamiento de esta temática en secciones, departamentos o áreas que no cuentan con los mecanismos y presupuestos adecuados para transversalizar el género al interior de las instituciones o incidir en la toma de decisiones.

Con respecto a las características culturales de las instituciones, Tom Christensen y Per Læg Reid¹⁶ señalan que estas tienen un importante impacto en la posibilidad de coordinación, con un alto efecto la confianza mutua y

¹⁴ Ramió, op. cit.

¹⁵ Ramió, op. cit. De acuerdo con Ramió, la resistencia al cambio se define como la reacción negativa que ejercen los individuos o los grupos que pertenecen a una organización ante la modificación de algunos parámetros del sistema de cultura organizativa o del sistema socioestructural.

¹⁶ Christensen, Tom & Læg Reid, Per (2007). *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations*. Stein Rokkan Centre for Social Studies. UNIFOB AS. Working paper 5.

la identidad (con su propia unidad, su propio sector o el gobierno central en general). Para ellos, la importancia de la confianza mutua muestra claramente que la coordinación no se refiere solo a la estructura y el diseño, sino también a lo que los funcionarios y funcionarias sienten cuando ellos están trabajando de acuerdo a las mismas normas y valores culturales y, por lo tanto, a si perciben que la coordinación es culturalmente apropiada.

En cuanto a los incentivos, es importante resaltar que una acción coordinada para transversalizar la perspectiva de género puede traer importantes beneficios a las instituciones, tales como la minimización de los costos y el aprovechamiento de las experiencias de cada servicio; una mayor eficiencia a través de la sinergia; mejoramiento en el traspaso y difusión de la información en la organización; la legitimación de la imagen que usuarios y usuarias tienen del servicio; y, en última instancia, el mejoramiento de los bienes y servicios, haciéndolos acordes a las necesidades y expectativas de usuarias y usuarios. No obstante, estos beneficios no son fácilmente visibles para las personas involucradas en las estrategias de transversalización y en muchos casos no son percibidos por ellas.

Por otra parte, la capacidad de generar incentivos que sean poderosos y valorados por las instituciones ha sido débil. Así, por ejemplo, los compromisos ministeriales no tienen un incentivo claro y no hay una sanción al no cumplimiento, más allá de la amonestación que puede hacer el(la) presidente(a) de la República, que en este caso está comprometida con el tema. Sin embargo, en un nuevo gobierno, con un presidente que pudiera no mostrarse interesado en este objetivo, se podría perder el débil incentivo que supone el «reconocimiento» presidencial a los avances logrados.

En esta perspectiva, ha sido relevante el hecho de que los compromisos ministeriales se hayan incorporado al Sistema de Programación Gubernamental, ya que ello les confiere mayor prioridad y actúa como incentivo para su cumplimiento al vincularlos a las principales prioridades del gobierno. En el caso del Sistema de Enfoque de Género del PMG hay un incentivo monetario que es poderoso para las instituciones. Sin embargo, este incentivo monetario sirve para reforzar el cumplimiento formal, pero no necesariamente para generar cambios reales al interior de las instituciones. Por ello, sería conveniente combinar este incentivo con otros de tipo no monetario que

fortalezcan el sentido de pertenencia y la confianza mutua de funcionarios y funcionarias y de las organizaciones en su conjunto.

A modo de síntesis se podría señalar que, para ser efectivos en la transversalización de género, las administraciones públicas requieren de coordinación de las políticas y coordinación de la administración o una coordinación desde arriba y desde abajo que se articule en pos del objetivo común de la igualdad de género. Esta coordinación no se puede imponer a través de la jerarquía, si bien esta ha sido útil para comprometer a los distintos actores involucrados formalmente, para permear las estructuras y a los más reactivos, permitiendo llegar a otros espacios de la institución. La implementación de la estrategia chilena ha mostrado también la necesidad de generar coordinación a través de la negociación entre los distintos actores que deben ponerse de acuerdo para impulsar medidas que contribuyan a erradicar las inequidades de género, de manera que el compromiso con esta estrategia pase de ser formal a tener una expresión concreta y tangible.

Como se ha mencionado, transversalizar la perspectiva de género tiene altos costos, tanto para las instituciones como para las personas. Esta estrategia desafía la cultura institucional, lo que tiene un alto impacto en la posibilidad de coordinación, por lo que se requiere de incentivos poderosos y valorados, los que no siempre han estado presentes.

Por último, es importante señalar que la coordinación y la transversalización no pueden ser entendidas solo como acciones técnicas, sino que son también políticas. Como señala Garnier¹⁷, aún cuando la coordinación tiene un alto componente técnico, esta es una función política que no se reduce solamente a hacer compatibles unas acciones con otras o unos programas con otros para evitar duplicidades y derroches, sino que se trata de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo, y ese es un proceso eminentemente político. Teniendo en consideración este punto, habría que hacer visibles también los beneficios políticos de avanzar en la estrategia de transversalización de la perspectiva de género al interior del gobierno, así como los de la coordinación de los diferentes sectores y niveles, ya que en última instancia el mayor beneficio es responder eficaz y eficientemente a las expectativas y demandas de la ciudadanía y que esta apoye la continuidad de las políticas impulsadas.

¹⁷ Garnier, Leonardo (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Serie Gestión Pública, N° 1. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL-Naciones Unidas.

Fondo Editorial PUCP

Sistema de microcorrupción en el Estado peruano

Jaris Mujica

El objetivo de este texto es dar cuenta de una investigación realizada sobre sistemas de microcorrupción en el Palacio de Justicia, pero también de otras dinámicas de corrupción, como las llevadas a cabo por los policías en el sistema penitenciario, en los hospitales públicos y en otras instituciones. Se suele pensar que los actos de corrupción tienen siempre como objetivo hacerse de bienes monetarios, ganancias económicas que llevarían al «enriquecimiento de los corruptos»¹. Es decir, se asume muchas veces que el objetivo de la corrupción es beneficiarse directamente generando «ganancias tangibles» que explicarían la motivación y el incentivo de esta práctica.

La tendencia en los casos de gran corrupción², en los que los altos montos de los bienes en juego y las altas influencias que se manejan permiten pensar en grandes cifras y ganancias relativamente altas para «los corruptos», no es recurrente en las prácticas de microcorrupción³. En los casos de gran corrupción los mecanismos de investigación requieren estrategias y unidades especializadas (unidades de inteligencia financiera, unidades especializadas de investigación jurídica y fiscal en lavado de activos, etcétera), pues los rastros de estos delitos tienden a marcarse en las vías financieras (bancos, compras, acciones, movimientos financieros nacionales e internacionales)⁴ y,

¹ En Rose Ackerman, 2001; Charap, 1999; Tanzi, 1998; Klitgaard, 1990.

² En Rose Ackerman, 2001; Tanzi, 1998.

³ Se suele indicar que la «gran corrupción» refiere a las prácticas de corrupción que son puestas en práctica por altos funcionarios del Estado o de la empresa privada, las cuales implican redes complejas de organización y movilizan grandes sumas de dinero e influencias de alto nivel de decisión política o económica. La microcorrupción se entiende como las prácticas cotidianas, que implican pequeñas sumas de dinero, funcionarios de bajo nivel y mecanismos sin redes complejas (Mujica, 2011; Ugarteche, 2006).

⁴ Tanzi, Vito (1998). *Corruptions Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. Washington D.C.: International Monetary Fund.

asimismo, implican redes organizadas y mecanismos más estables para la comisión de delitos⁵.

Pero esto no sucede en las prácticas de microcorrupción, cuya estructura, objetivos y formas son diferentes a las formas de corrupción de altos funcionarios que implican grandes sumas de dinero e influencias. En efecto, las prácticas cotidianas de corrupción no movilizan grandes sumas de dinero; por el contrario, movilizan dinero de gasto diario, sumas pequeñas. ¿Cuánto implican estos movimientos? Desde uno o dos soles en las coimas cotidianas⁶ a sumas que no sobrepasan los pocos cientos de soles en sobornos a mayor nivel. Este dinero no pasa por las vías bancarias ni deja rastros específicos en la formalidad de los registros financieros.

Aquellas prácticas, sin embargo, no son poco importantes. Esto se hace evidente en los datos que se muestran, por ejemplo, en la información interna de la Procuraduría Anticorrupción: que solamente el 10% de los casos que se reciben corresponden a delitos de gran corrupción, y en un amplio número (que llega incluso al 70% del total de las denuncias) se trata de microcorrupción (este dato se refiere a los informes internos de la Procuraduría). Estos casos que no representan cifras relevantes en los sobornos o en las influencias resultan ser la mayor parte de los casos de corrupción denunciados y los casos que aparecen de manera más frecuente en la vida cotidiana de los ciudadanos. Lo mismo sucede con la información que provee la Defensoría del Pueblo sobre el año 2010⁷, en la que los casos que se evidencian son, en abrumadora mayoría, casos de microcorrupción.

Por otro lado, la microcorrupción marca, en su amplia disposición en la vida cotidiana del Estado y la vida ciudadana, la causa central del «incremento» de las percepciones sobre la corrupción. Así, informes como los de Transparencia Internacional⁸, que estudian percepciones (no prácticas ni denuncias), marcan sus índices sobre todo en la extensión del fenómeno de la vida cotidiana de los ciudadanos. Además, la microcorrupción afecta directamente los derechos de los ciudadanos, afecta su acceso a servicios⁹ y afecta

⁵ En Abed & Gupta, 2002; Médard, 2000.

⁶ En Mujica, 2011; 2005.

⁷ Defensoría del Pueblo (2010). *Defensoría del Pueblo, ética pública, y prevención de la corrupción*. Documento Defensorial N° 12. Lima: Defensoría del Pueblo.

⁸ Transparencia Internacional. *Índice de percepción de la corrupción 2011*. Disponible en: http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/INDICE_IPC_2011.htm [consulta: 23 de diciembre del 2011].

⁹ Defensoría del Pueblo, op. cit.

la economía doméstica de los ciudadanos. En efecto, entre el 3% y el 5% de los ingresos de los sectores de bajos recursos económicos se invierten en actos de corrupción¹⁰. Si bien es un fenómeno que en cada uno de sus actos no implica sumas relevantes, en conjunto afecta directamente a las economías domésticas de los ciudadanos.

Es una constatación que las prácticas de microcorrupción afectan a la ciudadanía, que golpean las economías domésticas y, sin embargo, no representan individualmente un monto considerable. Ello implica pensar algunos asuntos: i) ¿cuáles son los objetivos de las prácticas de microcorrupción que no implican montos relevantes de dinero?; ii) ¿cuál es la función de estas prácticas en el escenario de la vida cotidiana de los ciudadanos?; iii) ¿cuáles son los beneficios que los sujetos obtienen en estas dinámicas?

La corrupción no siempre genera ganancias económicas para los corruptos (a veces gastan de su propio dinero)

Existe un extendido discurso que elabora una relación directa entre la corrupción y el enriquecimiento de los «corruptos»¹¹; sin embargo, es importante indicar que: i) no todas las prácticas de corrupción implican una ganancia monetaria; ii) cuando sí hay ganancias no todas las prácticas de corrupción implican ganancias monetarias relevantes para los sujetos implicados; iii) por lo tanto, no todas las prácticas de corrupción se llevan a cabo para enriquecerse.

Algunos ejemplos permiten entender esta dinámica y poner en discusión la figura monetarizada de la corrupción. Primer ejemplo: un joven estudiante de administración inició sus labores como practicante en la mesa de partes de una municipalidad distrital de la ciudad de Lima en el verano del año 2003 (el caso se refiere a los datos recogidos durante un trabajo de campo en el 2005)¹². Las prácticas pre profesiones que este joven llevaba a cabo implicaban medio tiempo de trabajo (entre las ocho de la mañana a las doce del día de lunes a viernes) como cajero en la ventanilla de la municipalidad. Rápidamente se incorporó en las prácticas de corrupción de las labores

¹⁰ Yamada, Gustavo (2011). *Cómo enfrentar la corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico - CIES.

¹¹ Rose Ackerman, Charap, Tanzi, Klitgaard, op. cit.

¹² Mujica, Jaris (2005). Estrategias de corrupción. Poder y autoridad en espacios locales. En Ugarteche, Óscar (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción* (pp. 98-120). Lima - México D.F.: Fondo de Cultura Económica - SUR.

municipales («agilizar documentos», «acelerar procesos», «incorporar documentación rápida», etcétera)¹³, y empezó a participar de estas dinámicas.

Bueno, es que no siempre se hace igual, a veces hay que ayudar a agilizar los papeles, agilizar pues [...]. Los documentos, los papeles, los trámites en general, son el trabajo de agilización que siempre tiene que hacerse [...] (Ricardo, 22 años, practicante en la ventanilla de una municipalidad distrital).

Es evidente que en este contexto el joven practicante era parte de dinámicas de movilización de dinero no legal, estímulos económicos que se llevaban a cabo para obtener beneficios en la rapidez del desarrollo de los trámites, o para lograr documentos por vías no legales. ¿Cuánto dinero recibía este sujeto? Si bien no hay una cifra estandarizada, los rangos de los sobornos en ese entonces oscilaban entre los veinte y doscientos soles. ¿Cómo se administra ese dinero? El primer actor (el practicante de la ventanilla) no puede retener todo el dinero, pues para lograr el objetivo (la «agilización» de un documento, por ejemplo) no puede actuar solo. Es necesaria una red de contactos internos de la municipalidad que cumplen funciones específicas (alguien de trámite documentario que acceda a los datos y documentos requeridos, alguien que ponga la firma y el sello correspondiente, alguien que registre el documento en el libro de registro sin cuestionar la rapidez del trámite o las características de los datos dispuestos).

En el flujo que responde a este caso se necesitan al menos cuatro actores para configurar el circuito y, evidentemente, cada uno realiza un cobro del monto recibido. Así, en el registro que se llevó a cabo aparecía un fenómeno interesante: de cada monto que se recibía se debía trasladar alrededor del 40% a cada uno de los participantes del circuito. Así, si son al menos tres los participantes (sin contar al sujeto que recibió el dinero), no solamente no hay un residuo de la repartición, sino un déficit con respecto al monto recibido (120% del monto total se ha invertido en llevar a cabo el acto de corrupción). ¿De dónde salió el dinero que faltaba para poder cubrir el costo total del acto de corrupción (el 20% que faltaba)? Pues fue una «inversión» del joven que recibió el dinero en la ventanilla.

[...] Claro, a veces recibes una cantidad, por decir S/. 20.00, pero en realidad todo lo que tienes que pagar para que el trámite salga es mucho

¹³ Mujica, op. cit.

más que eso [...], por decir que [...] cobra S/. 10, el otro S/. 10 y el otro S/. 10 [...] tienes razón, es más plata [...] a veces pongo de mi bolsillo, para poder cubrir (Ricardo, 22 años, practicante en la ventanilla de una municipalidad distrital).

Esto resulta paradójico, pero no es anecdótico ni irregular. En un registro amplio de actos de microcorrupción en diversas instituciones (municipalidades, Palacio de Justicia, comisarías, hospitales, entre el 2003 y el 2010) se ha registrado un gran número de estos casos, que resultan ser prácticas recurrentes en la lógica cotidiana de las instituciones del Estado. Es claro que muchas veces se «invierte» para lograr el objetivo del acto de corrupción y se gasta incluso de los propios recursos para lograr el objetivo. ¿Por qué un sujeto gasta de su propio dinero para complementar el monto de uno de los actos de corrupción de la vida cotidiana de una institución? ¿Cuál es el sentido de no ganar dinero en un acto de corrupción o de gastar más del dinero que se obtiene?

Esto obliga a repensar el fenómeno y plantear el segundo ejemplo. Después de una convocatoria pública para ocupar un puesto de asistente de una Secretaría de Juzgado en el Palacio de Justicia¹⁴ uno de los funcionarios de la oficina convocante decide convocar a la «hija de un amigo» para el concurso. La «hija del amigo» no reunía las condiciones necesarias para poder postular al puesto y era inminente que la Oficina de Personal (que evalúa los currículos documentados) evite que pase el filtro para la posterior entrevista. Para lograr que esto no suceda, el funcionario entregó dinero a un funcionario de la Oficina de Personal para que se declare desierto el concurso y se modifiquen los «Términos de referencia». Así, en la segunda convocatoria la «hija del amigo» logró pasar los filtros dispuestos en los nuevos «Términos de referencia», entrar a la entrevista personal y ganar la convocatoria.

No es complicado, pero es bastante papeleo [...] siempre que haces una convocatoria CAS [Contrato de Administrativo de Servicios] o de otro tipo se sabe quién va a ganar, no te puedes arriesgar [...] tiene que ser de confianza para que gane el puesto [...] a veces vale más la confianza en la persona que la capacitación, y por eso tienes que decidir y optar. Ella era una persona de confianza y como necesitábamos alguien así, era mejor anular y volver a convocar para que ella gane (Rogelio, 42 años, funcionario del Palacio de Justicia).

¹⁴ Mujica, Jaris (2011). *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.

¿Cuánto dinero ganó el funcionario que buscó modificar los términos de referencia para beneficiar a «la hija del amigo»? Nada. No ganó dinero, ni beneficio material directo. Sin embargo, el gasto que implicó el soborno a los responsables del proceso de convocatoria corrió por cuenta de él. Es decir, gastó de su propio dinero para lograr el objetivo. Del mismo modo que el sujeto de la ventanilla del primer ejemplo, no hay una lógica de ganancia monetaria, sino hasta una lógica de inversión.

No te equivoques, no gané nada de dinero. Es más bien un favor a un amigo, incluso como te dije puse de la mía para conseguir la anulación [...] sí, gasté, como 300 mangos [...] [no se lo pedí al padre de muchacha] porque es mi amigo, porque era un favor y no vas a estar cobrando por favores [...], es más bien hoy por ti, mañana por mí [...] claro, es una inversión, una inversión, porque tú no sabes en qué momento vas a necesitar un favor de él (Rogelio, 42 años, funcionario del Palacio de Justicia).

Así, considerando las premisas, se evidencian algunas conclusiones preliminares: i) que no todos los actos de corrupción implican ganancias económicas directas para «los corruptos» y, por el contrario, muchas veces implican una «inversión» económica, un gasto extra por parte «del corrupto»; ii) que esta paradójica situación se explica por una razón diferente a la figura del enriquecimiento o a la figura de racionalidad económica-monetaria. Se asocia más bien a una racionalidad particular, ligada a un intercambio permanente de «favores» que lubrican y posibilitan vínculos y enganches (muchas veces la corrupción no sirve para ganar dinero, sino para ampliar o mantener las redes).

¿Cuál es la función de estos actos en las prácticas cotidianas de los sujetos? Pues cumplen la función de construcción de redes. El «practicante de la ventanilla municipal», y el «funcionario del Palacio de Justicia» no recibieron dinero, invirtieron tiempo, recursos, contactos y gastaron de su propio dinero para lograr el acto de corrupción. Ello implica entender que estos actos tienen sentido en tanto permiten la confección y lubricación de redes y circuitos, los cuales sirven como un conglomerado de soporte a las funciones «actuales» de los sujetos y sus puestos para conseguir favores (dones y contra dones) y para reducir la incertidumbre frente a la posible movilización de puestos, despidos, terminación de los contratos y generación de ingresos excedentes a las ganan-

cias regulares. Son las redes las que permiten un soporte en una estructura atravesada por la inestabilidad laboral, por la inestabilidad e incertidumbre económica y por las constantes movilizaciones de puestos de trabajo.

El asunto, sin embargo, implica entender que estas formas de micro-corrupción no son una desviación del sistema ni un intento de destruirlo, sino herramientas que se utilizan para poder aferrarse a su inestable estructura¹⁵. No es el enriquecimiento, sino el intento de mantenerse en la lógica, permanecer en la dinámica estatal. Por lo tanto, es difícil registrar aumentos considerables en las arcas de este tipo de «funcionarios corruptos», es difícil registrar incrementos importantes en sus ingresos mensuales. Así, la acumulación no es el objetivo principal de esta dinámica y, por lo tanto, las cifras de dinero en juego no representan siempre el elemento más importante. Lo importante es su función de engranaje y lubricación del entramado de redes que atraviesan (y, a veces, soportan) la estructura de relaciones cotidianas al interior de las instituciones del Estado.

Las ganancias de los corruptos son escasas y no pueden ahorrar (en las prácticas de microcorrupción)

El dinero que gana un funcionario por ejercer un acto de micro-corrupción puede resultar ser —por lo general— un monto poco relevante. Los datos de varios trabajos de campo sobre el tema permiten indicar de modo preliminar que es difícil que los funcionarios, a partir de estos actos, acumulen excedentes para enriquecerse, o incluso que acumulen excedentes para generar ahorros.

Esto puede ser visto en un tercer ejemplo. En un registro hecho durante el año 2003 con treinta efectivos de la Policía Nacional¹⁶, resultaba común indicar que las ganancias producto de las coimas eran mínimas, y que muchas veces servían para cubrir el «gasto corriente». Así, los montos de las coimas que cobran los policías de tránsito, incluso cobradas de manera regular, no permiten acumulación que determine el «enriquecimiento ilícito» de un sujeto.

No alcanza, es poco [...] es así, para una gaseosa, para comer algo, para una chelita, para comprar el periódico, la cabina de Internet, para comprar los útil es de los chibolos [...] para alguna ganancia no hay

¹⁵ En Mujica, 2011, 2005, 2004.

¹⁶ Mujica, Jaris (2004). Palabras corruptas. El lenguaje de la corrupción o la corrupción como lenguaje. *Anthropía*, (3), 35-39.

mucho, no se puede ahorrar, es poco lo que da ganancia [...] (Julio, 42 años, policía).

Varía, depende [...] 30, 40, a veces un día 70, 100. Pero no es regular, sino esporádico [...]. No, no se guarda, se gasta en las cosas del diario, en el almuerzo, un refresco, la comida, para el diario. No es que haya mucho como la gente cree, creen que se enriquecen con la vaina [coima] que en cada operativo hay vaina, pero no siempre es así, no se puede juntar mucho [...] y creo que es sobre todo para el gasto diario (Ernesto, 38 años, policía).

¿Cuánto gana un policía de tránsito por los actos de microcorrupción que lleva a cabo? Pues el dinero tiende a fluctuar alrededor de un salario mínimo (S/. 600 o más según los datos del trabajo de campo de 2003) en un mes y sirve como un complemento económico de estos funcionarios. Sin embargo, la función de este dinero excedente no es necesariamente cubrir las necesidades básicas de supervivencia, sino que muchas veces se utiliza para actividades de recreación con los compañeros de trabajo (compra de alimentos, bebidas alcohólicas y no alcohólicas, etcétera). Esta lógica permite pensar que la función no es necesariamente cubrir una carencia para la supervivencia, sino más bien generar un pequeño excedente que debe ser gastado para crear o lubricar redes, amistades, complicidades.

Del mismo modo, en diversos espacios locales, los funcionarios y servidores públicos de bajo rango, la burocracia más exterior del sistema¹⁷, aquellos que se relacionan con los ciudadanos en la vida cotidiana de las instituciones, reciben montos muy pequeños en cada una de las prácticas de corrupción que llevan a cabo. Cuarto ejemplo: durante el registro hecho el año 2009 en la Oficina de Asuntos Internos del Sistema Penitenciario se evidenció que los montos que cobran los servidores penitenciarios a los internos por trasladarse de un pabellón a otro («mangueo») no supera S/. 1 (un nuevo sol) por cada uno de estos actos. Esta práctica recurrente (pero poco denunciada) representa un complemento económico de los servidores penitenciarios, pero al mismo tiempo representa un modo de generar redes entre los servidores y con los internos. Es evidente que el «mangueo» diario no constituye sumas considerables de dinero, de hecho no superan los S/. 20 o S/. 30 al día y, al mismo, tiempo no permite ahorrar las ganancias.

¹⁷ Mujica, Jaris (2010). Los fragmentos de la burocracia formal. Sobre la relación cotidiana entre las “personas” y el Estado. En Portocarrero, Gonzalo; Ubilluz, Juan Carlos & Vich, Víctor (eds.), *Cultura Política en el Perú* (pp. 171-184). Lima: Red Para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

El manguero es cotidiano, de sol en sol puedes hacer 20 o 30 soles, puedes hacer a veces 15 o 10, depende del día, de la hora del turno y del pabellón [...] pero no hay enriquecimiento, si no, no trabajaría aquí, no se puede pues ahorrar. ¿Vas a ahorrar acaso 10 soles, 5 soles? [...] es para el gasto diario, para comprar una gaseosita, una cervecita, para un pollito, una pollada el fin de semana (Ramiro, 41 años, servidor penitenciario).

Estos ejemplos permiten perfilar y responder dos preguntas i) ¿es una tendencia generar «riqueza» de las prácticas cotidianas de microcorrupción? La respuesta evidente es no. No es recurrente que estas prácticas generen riqueza. Por otro lado, ¿qué entienden los actores de estos fenómenos por «riqueza»? Se entiende la difusa categoría como el mecanismo que permite que los sujetos «salgan de su actual empleo», «darse un periodo de vacaciones», «adquirir bienes inmuebles o automóviles».

No pues, enriquecerse es dejar de trabajar, dejar este puesto que es muy agotador. Tener un tiempo para la familia, para las vacaciones, o para viajar [...] no alcanza para eso, no se puede uno dar muchos gustos, ni nada de eso (Adrián, 43 años, funcionario de Municipalidad Distrital).

No se puede enriquecer uno con estas vainas [...] enriquecerse es tener para comprar un departamento, una casa, un carro [...], para un viaje al extranjero, para darse una vacación. No se puede uno enriquecer, es para el diario, para la gaseosa, no te alcanza para nada más (Ernesto, 39 años, policía).

Comprar un carro es lo que te dice si te enriqueces o no, comprarte una casita un departamento, viajes [...] o si no puede ser también tener tu cuenta en el banco que crece sin razón [...], ¿cómo se muestra que te enriqueces? Si te vas del trabajo, si no tienen necesidad de trabajar (Enrique, 35 años, funcionario del Poder Judicial).

Por lo tanto, el indicador central de esta manera de entender el «enriquecimiento» es la posibilidad de ahorro para la adquisición de un bien. Entonces: ii) ¿existen elementos para pensar en la posibilidad de ahorro de las ganancias que son producto de las prácticas de microcorrupción? La respuesta también es no. Si bien se pueden generar ganancias, estas no tienden a disponerse como elementos de acumulación para el ahorro. Esto, sin embargo, no se debe solamente a la baja cantidad de los montos fruto de los actos de corrupción (pues incluso estos pequeños montos se podrían ahorrar), sino a que estas ganancias se utilizan para el «gasto corriente», están dispuestas para ser ejecu-

tadas con rapidez y, muchas veces, en adquisiciones para el conjunto de los compañeros de trabajo.

Esto marca una dinámica recurrente de esas prácticas y una constatación preliminar de los datos de campo (y que funciona como hipótesis que requiere ser demostrada con etnografías en otros espacios de la administración pública): que una gran parte de las ganancias fruto de los actos de microcorrupción aparecen utilizadas en gastos cotidianos de los funcionarios, gastos que llevan a la adquisición de elementos de uso o consumo diario y que parecen ser un complemento económico no de «supervivencia» sino de complemento de gastos para entretenimiento, para reciprocidad local, dones y contra dones con los propios miembros del grupo (compañeros de trabajo, cómplices de los actos de corrupción, etcétera).

Así, si no se generan ganancias para el enriquecimiento ni para el ahorro, sino que estas ganancias son gastadas rápidamente, ¿cuál es la función que cumplen en la escena cotidiana de los funcionarios públicos? Pues, como hemos indicado antes, su función central parece ser la formación y lubricación de redes y complicidades¹⁸.

¿Qué problemas genera esta función con respecto a la detección y combate contra la corrupción? Pues plantea al menos tres asuntos a considerar. i) Si es que el gasto no pasa por las vías financieras (bancos, por ejemplo) no hay registros para la investigación de las unidades especializadas en inteligencia financiera e investigación bancaria; por lo tanto, no se pueden detectar ni combatir por esa vía; ii) si es que las dinámicas de microcorrupción no generan enriquecimiento ni ahorro suficiente para la adquisición de bienes muebles o inmuebles no se puede detectar regularmente ni combatir a través del análisis de registros públicos; iii) si es que las ganancias son ejecutadas en elementos y bienes que no son parte de la canasta básica, es posible pensar que el fenómeno no está asociado solamente a los bajos salarios de los funcionarios, sino a la estructura de la dinámica laboral, de contrataciones y de la formación de redes informales dentro de las instituciones del Estado. Esto se puede ver de manera más clara cuando las prácticas de corrupción se mantienen incluso cuando se mejoran los salarios, se sube en el escalafón de puestos o se tiene más y mejores recursos¹⁹.

Entonces, si no es un asunto estrictamente monetario (y más y mejores salarios no implican menos prácticas de corrupción), la función central estaría marcada por la configuración de redes, la lubricación de redes y la constante

¹⁸ En Mujica, 2011; 2010; 2005; Portocarrero, 2004.

¹⁹ Mujica, 2011, op. cit.

reconfiguración de reciprocidades locales cuyo flujo es el que permite la movilidad de los sujetos en los puestos de administración del Estado.

Una de las funciones importantes de las prácticas de microcorrupción es la configuración de redes para reducir la incertidumbre en la inestable dinámica laboral del Estado

Las premisas han sido expuestas de la siguiente manera: i) las prácticas de microcorrupción no siempre generan ganancias monetarias directas a los «corruptos» y muchas veces se requiere que estos inviertan su propio dinero para poder llevarlas a cabo; ii) los actos de «microcorrupción» que generan ganancias no permiten el ahorro ni implican cifras considerables; iii) por lo tanto, es difícil pensar en lógicas de «enriquecimiento» fruto de las prácticas de microcorrupción. Entonces, ¿cuáles son los objetivos de estas prácticas?; y, ¿qué explica estas dinámicas?

El objetivo puede entenderse en la función de lubricación y construcción de redes al interior de las instituciones, construcción que puede implicar la inversión de dinero, bienes, influencias y otros recursos. ¿Cuál es la importancia de la lubricación y construcción de redes? En la precariedad de la estructura institucional, las redes son el soporte de la movilización de recursos institucionales: ingresar o ganar un concurso para un puesto de trabajo, acceder a mejores condiciones salariales, lograr mantenerse en un puesto, recibir beneficios económicos, etcétera. La inversión en la construcción de redes responde entonces a una dinámica estratégica con respecto al acceso y manutención de un puesto de trabajo y beneficios económicos concretos, y ello puede implicar (e implica muchas veces) prácticas de corrupción para lubricar, sostener y generar complicidades (enganches de la estructura de redes). Es la incertidumbre sobre las posibilidades laborales, los ascensos y los beneficios económicos la que explica gran parte de este fenómeno. La reducción de la incertidumbre en este terreno puede generarse a través de la certificación, de los méritos personales y académicos, de la demostración de eficiencia en el trabajo, a través de la experiencia, pero muchas veces también a través de la corrupción y las redes informales.

Tú puedes tener mucha experiencia, muchos títulos, mucho talento y ser eficiente trabajador, puedes romperla, pero si no tienes contactos, si no tienes padrinos, si no tienes amigos, si no rompes la mano a alguien de vez en cuando, todo eso no sirve de mucho (Carlos, 48 años, funcionario del Palacio de Justicia).

Fondo Editorial PUCP

Complejidad política e innovación tecnológica

José Manuel Magallanes

Cuando uno está estudiando metodología de la investigación hay una cosa muy importante que es la pregunta de investigación. Si uno se equivoca en esta, toda la investigación cae. De este modo, conviene preguntarse: ¿qué puede hacer la tecnología por la reforma del Estado? Una primera preocupación sería contestar qué cosa es tecnología. Inmediatamente, si asociamos tecnología con algún artefacto, como una máquina o como alguna herramienta, la respuesta será que no puede hacer nada cuando somos nosotros los que realmente hacemos que las cosas sucedan.

La idea de este texto no es proponer la «compra» de algún sistema para reformar el Estado o que la corrupción se acabará al instalar estos u otros ordenadores. La pregunta que se propone, en cambio, es: ¿cómo deben hacer los gobernantes, las personas que toman decisiones, para aprovechar tal avance? Hay un gran problema porque todos en algún momento pensamos que son estas herramientas nuevas y novedosas que tenemos ahora a la mano las que nos van a traer nuevas oportunidades. Y esto podría ser un gran error. ¿Acaso no sería interesante que alguien haga una investigación sobre toda la inversión que se realizó para comprar computadoras y servidores en el gobierno, eliminando a la máquina de escribir? No se haría mal al preguntarse qué se logró con toda esa inversión. Puede que sea un resultado negativo en algún aspecto. Evidentemente en las viejas máquinas de escribir se podía recargar la cinta, mientras que ahora las computadoras requieren un cambio el tóner o un cambio en el estuche de cinta, etcétera. Lo cierto es que probablemente las decisiones que han sido tomadas no siempre han sido las mejores.

¿Por qué desarrollamos tecnología? Porque somos seres muy limitados y, en consecuencia, no desarrollamos una tecnología para que repita lo que hacemos, sino para que haga lo que no podemos hacer. Entonces, en cuanto a la pregunta de por qué hacer tecnología y la pregunta de por qué hacer

política habría que ver si existe un cierto engranaje entre ambas. Otro tema que se tendría que tener en claro es qué tienen u ofrecen las tecnologías para la sociedad. Todo lo que ofrecen es sabido por los abundantes comerciales que salen en la televisión, los que inmersos de un gran determinismo tecnológico muestran a la tecnología como la solución a nuestros problemas. Correspondería saber si estas cuestiones, como la velocidad y la flexibilidad, realmente están de acuerdo con las cosas que desea la política para la sociedad. El hacer esta combinación de ambos mundos implica encontrarnos con un gran problema de correspondencia, sobre todo. Por un lado, vas a encontrar productos concretos, conocimientos, artefactos, máquinas, herramientas, una gran cantidad de sistemas artificiales; y, por el otro lado, vas a encontrar aspiraciones, juicios de valor, cosas que deberían ser cosas contingentes en la dinámica social. Y también, mientras encuentras cosas artificiales, en la vida real vas a encontrar redes.

El tema es, entonces, si el conocimiento que hemos tenido o la manera como lo estructuramos le van a servir a la mejora del Estado y a la gobernabilidad de nuestro país. ¿Acaso existe una relación directa? En principio, es necesario descartar el determinismo; es decir, no hay un producto que vendan en Microsoft o en la Av. Wilson que se llame «Cómo reformar el Estado en cinco pasos». ¿Y por qué no existe? Con tanto conocimiento, ¿por qué alguien no lo hace y se lo compramos? Aquí hay una diferencia entre lo que se llama un sistema complejo y un sistema complicado. Las palabras «complejo» y «complicado» muchas veces parecen intercambiables, pero para los interesados en trabajar la complejidad de manera científica lo cierto es que hay una diferencia importante. Un sistema complejo es aquel cuyos resultados son emergentes o no explicables por las características de sus componentes, para usar una definición muy sencilla. Esto quiere decir que se conocen los componentes, pero no se sabe qué va a resultar cuando todos estén juntos. En cambio, en un sistema complicado, el conocimiento de sus componentes permite que se pueda inferir el comportamiento de la totalidad. Esto último revela un problema muy importante porque, al parecer, la mayoría de las técnicas conocidas en la gestión pública han sido pensadas para sistemas complicados. Desde el mismo hecho de hacer un plan estratégico en el que parece que todo se desglosa y se separa, para luego unirse formar una totalidad que permita cumplir con la misión y visión, parece que se estuviese pensando en un sistema complicado.

¿Qué se esconde detrás de esto? Probablemente que tenemos una visión del mundo de sistemas ordenados y de alguna manera jerarquizados, y no queremos reconocer o no podemos reconocer —lo cual sería mucho más grave— esta complejidad. Entonces, inevitablemente, aparecen los problemas de gestión. Se necesita gente que tome decisiones y que sepa cómo utilizar adecuadamente productos pensados para sistemas complicados, cuando posiblemente se esté viviendo en un sistema complejo. Un sistema donde evidentemente no hay una jerarquía, un sistema orden y desorden, entre el límite del caos.

Ahora bien, la tecnología y sus productos no tienen un *telos* determinado. Es falso que Internet existe para que vivamos más felices, así como es falso que el carro existe para que vivamos más cómodos. Si tuviera un *telos* se podría regular la tecnología de alguna manera. Si esto fuera así, ¿no se podría hacer pistolas que no maten a los que son inocentes o carros que no atropellen a los distraídos? Los estudios serios sobre el tema tecnológico, filosóficamente y sociológicamente no van más allá de veinticinco o treinta años atrás.

Aquí solo se propone un modelo explicativo en el que el ciudadano en su relación con el político solo busca la eficacia y el político busca legitimidad, mientras el técnico busca eficiencia. Pero también es cierto que entre ciudadanos impera la búsqueda de libertad; entre los técnicos, el tener prestigio; y entre los políticos, el tener más poder. ¿Cómo hacemos que la tecnología entre aquí para tener algún sentido o, mejor dicho, para que los objetivos de cada actor puedan rendir sus frutos?. Lo cierto es que ese producto no existe, ¿cómo hacemos para obtener gobernabilidad?

Se nos ofrece tanta «tecnología en vitrina» que ya nadie se fija en cómo se va utilizando «la tecnología en uso». Se vende una cierta posibilidad de alternativas para cuando esta última fallara o para cuando no se supiera utilizarla. Lo que pasa al interactuar este sistema complicado con el ser humano, que es un sistema complejo de por sí, es que la complejidad va a absorber el sistema y simplemente va a reflejar lo que se tiene. ¿Acaso no se tiene un Estado con

una gran cantidad de problemas? Quizás los problemas de la tecnología sean los más graves.

Por ejemplo, el problema del legado. ¿Qué es el legado? Cuando alguna persona que cree que va a ganar una elección y se cuestiona «[...] y al día siguiente que ganamos ¿qué hacemos?», una respuesta sencilla y sensata sería «nada, primero hay que ver cómo están las cosas». Hay gente que ocupa cargos de autoridad y efectivamente creen que van a encontrar la solución perfecta. Y lo cierto es que, cuando se está en alguna entidad pública, lo que encontrarán es tecnología heredada o, mejor dicho, un legado. Parte de ese legado funciona desde los años ochentas, otra parte desde los años noventas, y hay cuestiones casi milagrosas que todavía funcionan e interactúan entre sí. La única mala noticia es que, cuando la autoridad política pregunte si le pueden dar algunos resultados para tomar una decisión, no hay nadie que se los dé de inmediato o, en ocasiones, le entregarán una estadística de repente un poco manipulada o cualquier otra cosa.

Es parte de la gestión el decidir qué hacer con y cómo usar la tecnología. Hay tecnologías que son apropiadas para las operaciones, hay tecnologías que son apropiadas para el análisis, y otras para las tomas de decisión. Pero, pensando sobre el tema de reforma del Estado, ¿qué es lo que se necesita? Se necesitan tecnologías disruptivas. Si se sigue pensando en usar las herramientas que se tiene, lo único que se hará es replicar y replicar los resultados con más tecnología. Si existe la posibilidad de tener tecnologías que permitan pensar de otra manera para no caer en la trampa de lo evidente, en definitiva hay que intentarlo. ¿Cómo saber si lo que se está viendo es lo que creen que están viendo si gran parte de su visión está llena de sus experiencias o necesidades de ver algo? Lo que se quiere son tecnologías que ojalá permitan un acercamiento a lo que en realidad está pasando. Algo totalmente disruptivo. Se necesita, en consecuencia, investigación y gerencia; es decir, algo que nos permite encontrar nuevas maneras de vernos a nosotros mismos.

Gestión pública: un tema pendiente en la investigación académica

Carlos Alza Barco

La gestión pública, a pesar de los esfuerzos realizados en diversos espacios académicos y profesionales, no ha pasado de ser un término genérico vinculado a grandes «reformas» en la organización del Estado. Los alumnos y alumnas de los diversos cursos de pre y posgrado formulan las siguientes preguntas con cierta frecuencia: ¿a qué nos referimos cuando hablamos de gestión pública? ¿De qué trata? ¿En qué se diferencia de las políticas públicas? La aparición de estas inquietudes tiene una explicación: la investigación académica en esta materia es muy reciente en nuestro país y hasta la fecha se ha centrado, principalmente, en la descripción y explicación de las grandes reformas, la modernización y la organización de la actuación administrativa del Estado¹. Una revisión rápida de la producción académica en esta materia, sin ninguna pretensión de exhaustividad, nos da cuenta de que en los últimos dos años solo algunos trabajos nacionales han desarrollado análisis sobre procesos de gestión². La gestión estratégica es, quizá, un área mejor estudiada; hoy en día abundan cursos sobre ella, así como breves publicaciones³. También algunas tesis de posgrado han empezado a tratar el tema de la gestión pública⁴. Otros se han centrado en el vínculo entre gestión y conflictos sociales⁵. Más recientemente, algunos estudios sobre burocracia han empezado a aparecer, sin abandonar el énfasis en el análisis político institucional antes que en las prácticas de gerencia estrictamente⁶.

¹ Para citar algunos, Cortázar (2006); Guerra García (1999); Zas Friz, Jonhy (2010) Abusada (2000)

² Al respecto ver, por ejemplo, Arribas y Banda (2012); Muñoz (2011); Universidad del Pacífico (2011); Trejo (2011); Contraloría General de la República (2010); Ugarte (2011); Celle (2011).

³ Al respecto ver, por ejemplo, Choque (2011); Paredes (2010); Vásquez (2008).

⁴ También resaltan algunas tesis de posgrado en la Maestría de Ciencia Política de la PUCP como la de Cori (2011); Zevallos (2011); Albán (2011). Chumacero (2012).

⁵ Alza (2009); Huamaní (2011); Ormachea (2011).

⁶ Morón y Sanborn (2006); Muñoz (2008); Dargent (2011).

Desde los noventa, el discurso predominante ha estado dirigido a la búsqueda de la despolitización de la gerencia pública, tecnificando cada vez más su realización. La simplificación de la relación tecnócratas-gestión pública y políticos-política pública ha devenido progresivamente en un evidente absurdo. La gestión pública fue entendida —y aún lo es en algunos espacios académicos y profesionales— como el proceso de realización efectiva de las políticas. La denominada «implementación de las políticas» ha sido comprendida como un proceso racionalizado del tipo «x entonces y»⁷; vale decir, la aplicación automática del diseño en la realidad operativa de las organizaciones estatales. El foco de atención ha seguido siendo la idoneidad causal entre las decisiones adoptadas por los funcionarios del gobierno y los problemas públicos que se busca resolver con dichas decisiones. El estudio de la gestión pública ha sido practicado por abogados administrativistas interesados en la reglamentación y la regulación, o por politólogos entregados con pasión a la comprensión de los procesos políticos y la organización de las estructuras del Poder Ejecutivo del Estado. Reconocemos, entonces, que la «brecha de la implementación» no es solo fáctica, sino ideológica, con la consecuencia trágica de su abandono y hasta menosprecio en espacios académicos. Se requiere, por tanto, investigar sobre el diseño y reconstrucción de los diseños productivos, de las reglas y rutinas organizacionales que le dan vida a la operación de un sistema productivo, a las prácticas de negociación (política) contenciosa entre los actores, a la coordinación y la colaboración interinstitucional, y a la construcción de capacidades para la gestión.

El problema de una visión que busca simplificar y racionalizar de los procesos de gestión, alejando los mismos de la política, es que abandona por completo el papel de las organizaciones públicas, no tanto en su estructura sino, principalmente, en su funcionamiento, operación, y en los procesos políticos que en ella se producen⁸. El estudio de la administración pública o la burocracia quedó relegado a un segundo plano o —en el mejor de los casos— a una explicación sobre la operación mecánica (tecnocrática) de los denominados «sistemas administrativos». Algunos premios entregados a las buenas prácticas de la gestión gubernamental no han sido sino formas genéricas y vacuas de mejorar la administración y de comprender políticamente la actuación y posición de una organización estatal. La preocupación por

⁷ Ver Pressman, L. & Wildavsky, Aaron Bernard (1998).

⁸ Ver Lynn & Seidel (1997).

la administración pública ha estado centrada en el estudio de la realización efectiva de la política pública, con una mayor preocupación por los criterios y adecuación política de las decisiones públicas para resolver problemas de ciudadanos y ciudadanas.

DOS CARAS DE LA MISMA MONEDA

Para explicar la relación y, sobre todo, la diferencia entre política pública y gestión pública, uso siempre la metáfora de las dos caras de la misma moneda. Afirmino que la «decisión pública» es una moneda que gira permanentemente sobre su eje, no es estática y no podría serlo pues forma parte de procesos políticos complejos. Una moneda a la que se puede mirar desde sus dos lados. Se trata de miradas (enfoques) distintas.

Mirarla de un lado, desde las grandes decisiones del gobierno para decidir qué problemas merecen su atención, qué situaciones merecen convertirse en problemas públicos por resolver, constituye el enfoque de políticas, lo que Bozeman llamaría el enfoque P (por *policy*) de la ciencia política sobre lo que hacen los gobiernos. En efecto, la política pública tiende a estudiar los procesos de decisión de la autoridad estatal más grande, aquellos en los que se plantean las grandes estrategias de resolución de los problemas públicos en marcos complejos de actores múltiples y negociaciones políticas, al fin y al cabo. Las políticas públicas constituyen un intento por racionalizar el *politics*, el poder absoluto del gobernante, dándole explicaciones y justificaciones al ciudadano y a otros actores políticos sobre la base de análisis de adecuación de medios a fines, y análisis económicos para lograr la eficacia del gasto público.

En la práctica, las políticas públicas no existen de manera real, son unidades analíticas, creaciones intelectuales⁹ construidas por aquel que quiere diseñar una política, el que la analiza o quien la evalúa. La reconstruye a partir de la línea que va generada por una serie de decisiones, a veces más y otras menos articuladas, con la pretensión de orientarse a la resolución de un problema considerado valioso por los ciudadanos y ciudadanas.

Mirar el otro lado de la moneda —hasta ahora algo así como el lado oscuro de la luna— nos conduce a leer la decisión pública desde la gestión pública. Bozeman le llamaría el enfoque B (por *business*), en tanto que estudia la burocracia a la luz de las prácticas del sector privado¹⁰. Esta vez se observa la micro política de la decisión, el sistema operativo, la rutina de funcionamiento del sistema productivo. La gestión pública, por lo tanto, si bien observa el mismo proceso decisonal, atiende también a la micro decisión, los sistemas de organización, la operación de las reglas y rutinas que le dan vida a la organización, el funcionamiento del proceso productivo, el papel del líder o directivo en la organización, el procedimiento y las estructuras organizacionales. Se trata, pues, de dos miradas absolutamente complementarias y necesarias para la obtención de resultados valiosos para el ciudadano.

Políticas públicas y gestión pública son parte de un proceso único e inescindible —inserto en la vorágine de un proceso político más grande e intenso— en el que la complejidad exige miradas detenidas de un lado o del otro. Constituirse en un gerente público sin la comprensión de los procesos políticos y de las estructuras del poder en regímenes y sistemas resulta insuficiente —y tan peligroso como lo primero— para comprender la política pública sin la operación del sistema productivo integrado por reglas, rutinas y relaciones contenciosas que le dan vida para la transformación de insumos en bienes y servicios (productos). En la práctica gubernamental, en el mundo real, ambas son inseparables, aunque en el mundo de la teoría tengan importantes diferencias. Resulta útil separarlas para que metodológicamente estudiantes, docentes y profesionales involucrados en ellas reconozcan y busquen las formas particulares para su estudio, comprensión y mejoramiento.

En los países anglosajones, los estudios de política pública tuvieron un desarrollo disciplinar y académico, mientras que la gestión pública tuvo un desarrollo más profesionalizado desde la transferencia de prácticas geren-

⁹ Heclo, 1972, citado por Majone, 1997, p. 192.

¹⁰ Bozeman, 2006, pp. 37-41.

ciales privadas al sector público. En el Perú, los estudios académicos sobre el funcionamiento de la burocracia son aún limitados, las burocracias no son estudiadas como sistemas de producción para generar productos y resultados valiosos para los ciudadanos y ciudadanas. La atención, por el contrario, ha estado en el estudio de las estructuras, de los diseños organizacionales, de la formalidad legal de los procedimientos administrativos, de la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) y de la Ley de Organización y Funciones (LOF) o de la Ley Orgánica. La introducción del Presupuesto por Resultados ha sido, quizá, un punto de quiebre importante para que la lógica de producción y los estudios de la implementación se empiecen a poner en la agenda de la vida académica, pero aún con enorme énfasis en los diseños y en la evaluación. Si bien, el mal llamado «ciclo de políticas» no constituye una secuencia racional de pasos consecutivos, sirve como estrategia metodológica para entender el proceso y estudiarlo desde la academia o desde el análisis de políticas para la toma de decisiones¹¹.

La investigación en gestión pública muestra también debilidades en enfoques y criterios metodológicos, no porque no los tenga, sino porque no se encuentran ampliamente difundidos. Voluntad no falta, por ejemplo, para elaborar estudios de casos, pero faltan técnicas y métodos, herramientas y recursos¹². Esto genera que el proceso de enseñanza-aprendizaje sea, a su vez, más complejo. Los estudios de caso, pieza clave para el estudio de la administración pública desde un enfoque de gestión, exigen herramientas y técnicas etnográficas que ni abogados, economistas o politólogos emplean regularmente. Identificar prácticas de gestión para reconstruir procesos de toma de decisión en el Estado necesita de entrevistas en profundidad, observación

¹¹ Ver Lindblom (1991).

¹² Los Estudios de Caso, por ejemplo, se comenzaron a emplear en 1914 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard, EE.UU., y su estructura definitiva como método de enseñanza aprendizaje se definió en 1995, extendiéndose desde entonces como estrategia pedagógica a los campos de la administración de empresa, la medicina, la ciencia política y las ciencias sociales en general. En el 2005, Barzelay y Cortázar (2004) desarrollaron para el BID una *Guía Metodológica para Estudios de Caso* que explica la lógica de identificación de procesos a partir de experiencias relevantes de las cuales extraen lecciones en materia de política pública y gestión pública. Con Tracy Prieto, Rocío Pereyra, Antoanette Alza, Inés Jáuregui, Kervin Manco, Diego Salazar, Renzo Lima, Álvaro Rojas, Sebastián Rivera, Rocío Pereyra, Edward Dyer y dos jóvenes comunicadores, Gabriel Olaya y Luis Carrera, alumnos de pre y posgrado, y gracias al apoyo del Vicerrectorado de Investigaciones de la PUCP, hemos creado el «Banco de Casos PUCP», en plataforma PAIDEIA de nuestra universidad, como tecnología educativa y estrategia metodológica para la enseñanza-aprendizaje de las políticas públicas y la gestión pública, elaborando los primeros ocho estudios de caso luego de un proceso de ardua investigación que reconstruye los procesos de inclusión en agenda, diseño o implementación.

participante, técnicas formales y hasta informales, recojo de información y demás herramientas aportadas, por ejemplo, por la antropología. Estudiar la cultura organizacional o la resolución de los *trade-offs* en la estructuración de problemas públicos o en la operación de las decisiones administrativas requiere herramientas de la psicología social y la sociología. El estudio de la implementación de políticas, para reconstruir o diseñar los sistemas de producción, reglas, rutinas y cadenas de transformación, necesita herramientas de la ingeniería y el *management*, entre otras disciplinas. Se requieren, por lo tanto, miradas más multidisciplinarias y un diálogo permanente con otros enfoques de investigación que complementen el conocimiento para la generación de evidencia práctica, más allá de la especulación o la suposición teórica. Y es que la gestión trata de hacer cosas, decidir, resolver, negociar, obtener resultados.

DE LA BUROCRACIA DE WEBER A LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Nuestro país ha optado —y esto siempre en términos generales— por incorporar nuevos enfoques de gestión en la administración pública. Dejar de administrar para hacer gerencia, dejar de ser aplicadores de la ley, para ser innovadores y estratégicos, dejar de programar por productos y pasar a los resultados. Esto, sin embargo, no ha sido profundizado en la investigación académica, se han adoptado modelos sin estudiar propiamente las condiciones de operación en las que van a ser implementados.

Hoy se reconocen al menos dos paradigmas centrales sobre la administración pública. Por un lado, el paradigma burocrático, caracterizado por un modelo racionalizado de decisión en el que la ley se convierte en el limitante del poder estatal; es decir, una organización delimitada por una estructura de dominación basada en las leyes y que debe ser ejercida a través de un cuerpo administrativo especializado. Weber estudió la administración pública como un sistema complejo de reglas, racionalizado, jerárquico y altamente centrado en el cumplimiento de la función¹³.

Por otro lado, el denominado paradigma post burocrático¹⁴, caracterizado por la búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la organización estatal, busca mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos a través de la incorporación de enfoques estratégicos de toma de decisiones. En este paradigma se reducen las diferencias con el sector privado en la gestión de los recursos humanos y

¹³ Ver Weber (1987).

¹⁴ Ver Barzelay (2000).

los procedimientos de toma de decisión, se flexibilizan las reglas delegando y desconcentrando, se introducen mecanismos de competencia y se establecen formas de rendición de cuentas sobre la base del logro de resultados. Michael Barzelay¹⁵ plantea cuatro lugares comunes en las reformas de gestión pública: planeamiento del gasto y gestión financiera; servicio civil y relaciones laborales; contratación pública, organización y métodos; y auditoría y evaluación. El paradigma de la nueva gestión pública inserta las prácticas del sector privado en el sector público, reconociendo también sus diferencias y limitaciones.

En el Perú, los esfuerzos por incorporar la gestión pública han sido infructuosos. En los años noventa se produjeron una serie de reformas económicas e institucionales que incluyeron ajustes en la disciplina fiscal, la liberalización de mercados, privatizaciones, ingreso y promoción de la inversión extranjera, y la garantía de los derechos de propiedad, entre otras medidas.

Las denominadas reformas de primera generación estuvieron orientadas a reducir el tamaño del Estado y, sobre todo, modificar radicalmente su papel en la economía: de un Estado intervencionista, a un debilitado Estado regulador. La creación de entidades independientes se materializó en agencias reguladoras y de competencia, así como la entrega de la prestación de los servicios públicos a los privados. Esto condujo a la existencia de algunas «islas de eficiencia» en el sistema; vale decir, algunas entidades aisladas que gozando de cierta autonomía y reformas administrativas se convirtieron en instituciones fuertes, eficientes y de gran reconocimiento en el cumplimiento de sus funciones (SUNAT y CONASEV, entre otras). Las reformas de segunda generación, por otro lado, fueron medidas más bien orientadas a modificar el marco normativo institucional del Poder Ejecutivo, la fusión de organismos públicos y a superar el desorden administrativo existente.

Todo esto se produce a partir de una burocracia que no tenía ni por asomo las características básicas del paradigma weberiano. El sistema administrativo era —y es todavía en muchos espacios, especialmente en el interior del país— clientelar, sin mayor respeto por la ley, y con grandes deficiencias de sus capacidades políticas. Al mismo tiempo, el Estado ha sido ausente, cuando no enemigo o inconexo para el ciudadano¹⁶, con un Poder Ejecutivo capturado por los poderes fácticos económicos o pleno en oportunismo político.

En ese sentido, es difícil afirmar que el paradigma weberiano haya estado presente en los gobiernos locales y regionales. Estos han transitado por

¹⁵ Barzelay, 2011, pp. 1-9.

¹⁶ Ver Alza (2009).

reformas de regionalización en los ochenta, truncas durante los noventa y retomadas bajo la etiqueta de una «descentralización» que no ha mostrado sino enormes problemas de capacidad estatal administrativa. Como muestra de ello, una supervisión de la Defensoría del Pueblo dio cuenta, con ocasión de las elecciones del año 2006, de que «[...] de las 70 municipalidades supervisadas que contaban con nuevas autoridades ediles y que cumplieron con la conformación de las Comisiones de Transferencia, sólo en 46 de ellas los Alcaldes salientes suscribieron el Acta de Transferencia, pero en 25 de ellas no suscribieron el Acta. Asimismo, en ocho municipalidades, los Alcaldes salientes no suscribieron el Acta y ésta fue suscrita por otros funcionarios de la municipalidad»¹⁷. Los sistemas de control son incluso hoy inexistentes o muy débiles, y tienen enormes recursos provenientes del canon pero con escasa capacidad de diseño, planificación y ejecución de proyectos. No solo siguen teniendo problemas para estructurar problemas públicos, definir sus prioridades y conducir a la población a soluciones valiosas para su bienestar, sino también muestran incapacidad para la ejecución presupuestal. Al primer semestre de 2012, los gobiernos regionales ejecutaron en promedio el 32% de su presupuesto, mientras que los gobiernos municipales ejecutaron el 28%, siendo el que más ha ejecutado la Municipalidad de Lima Metropolitana con 62%¹⁸.

Todo esto conduce a pensar que el Perú ha intentado «saltos de garrocha» de una burocracia pre weberiana y pre moderna a un paradigma post burocrático, estratégico, de gerencia pública, sin transitar por un modelo racionalizado, basado en el *rule of law*; es decir, en el cumplimiento de la ley e institucionalizado. Sin duda, la certeza de estas afirmaciones y las repercusiones de las reformas siguen siendo temas pendientes para la investigación académica. Parece, también, necesario que en nuestro contexto se revise el rol de la nueva gestión pública, las condiciones para su estudio y operación, y de manera comparada se pueda visualizar cómo su realización en otros contextos ha ocurrido sobre la base de fuertes sistemas burocráticos, basados en el cumplimiento de la ley y en mecanismos formales de intervención, control y participación. Un tema más para la agenda de investigación académica.

¹⁷ Informe Defensorial, 2008, p. 194.

¹⁸ Ver Congreso (2012).

CUATRO CICLO DE REFORMAS EN EL PERÚ

Las reformas han sido el tema más estudiado en el Perú. Desde los años noventa se han producido al menos cuatro ciclos de reforma en la gestión pública. «El primer ciclo de reformas administrativas en el Perú se produjo en el contexto del primer gobierno de Alberto Fujimori. En esta etapa, el problema central permanentemente visibilizado y expresado por los tomadores de decisión fue el sobredimensionamiento del Estado. Se comprendía la burocratización como sinónimo de ineficiencia o incompetencia intrínseca de la administración pública»¹⁹. Es el periodo de las denominadas «islas de eficiencia» que contemplaban la aplicación de nuevos instrumentos de gestión pública, la flexibilización administrativa y otros procedimientos que permitieron la renovación de la administración pública. La reforma del Estado se centró en un programa de «renuncias voluntarias» con el fin de reducir el aparato estatal, y en la creación de entidades autónomas que permitirían separar los criterios técnicos de lo político. Fue un proceso —a decir de Cortázar— de reformas de «enclave».

Un segundo ciclo de reformas ocurrió entre 1996 y el año 2000. El problema central sobre el que se orientaban las acciones era el desorden organizativo de la administración pública producto de las primeras reformas y consecuencia de la necesidad de aplicar correctamente los nuevos paradigmas de la gestión pública. Se buscaba lograr la «modernización del Estado» transformando los macro procesos administrativos, modificando la estructura organizacional del Poder Ejecutivo, y rediseñando procesos y procedimientos internos de los organismos públicos. En este contexto se creó el Programa de Modernización de la Administración Pública, se cerró el INAP y se realizaron reformas desde el Poder Ejecutivo.

Producida la renuncia de Alberto Fujimori desde Japón e iniciado el gobierno de transición de Valentín Paniagua se convocó a elecciones. En este periodo fundamentalmente se preparó al país para realizar nuevas elecciones y retomar los difíciles caminos de la democracia. Con el arribo de Alejandro Toledo a la Presidencia de la República se inició un tercer ciclo de reformas. Este nuevo ciclo estuvo caracterizado por la descentralización político administrativa. En el año 2002 se aprobó una Reforma Constitucional sobre la Descentralización y se aprobó la Ley de Bases de la Descentralización, la Ley de Demarcación Territorial y la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, que

¹⁹ Cortázar, 2007, p. 45.

dio lugar a la instalación de la institucionalidad regional, conformándose también el Consejo Nacional de Descentralización, ente rector y coordinador del proceso. A partir del año 2003 se promulgó la Ley Orgánica de Municipalidades, la Ley de Promoción de la Inversión Descentralizada, la Ley de Descentralización Fiscal, la Modificación de la Ley de Tributación Municipal, la Ley de Sistema de Acreditación y la Ley de Incentivos para la Integración y Conformación de Regiones. En este ciclo se produjo una preparación de diversos sectores para la descentralización de funciones y competencias²⁰.

La gestión pública fue afectada por las nuevas políticas de descentralización, aunque con débiles resultados debido a una capacidad estatal regional y local poco desarrollada. La posibilidad de considerar nuevas reformas debía integrar ahora la diversidad contextual de un sistema descentralizado complejo y desordenado.

Un cuarto momento de reformas empezó en el año 2007, durante el segundo gobierno de Alan García. Estas reformas pusieron énfasis en la eficiencia y capacidad del servicio civil a partir de las ideas de la gerencia pública. En este momento se creó el Cuerpo de Gerentes Públicos y la Autoridad del Servicio Civil - SERVIR, los Contratos Administrativos de Servicios (CAS), se elaboró una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y se realizaron algunos cambios sectoriales en el servicio civil peruano²¹. Según algunos, se trató de una reforma inconexa que ponía énfasis en la permanente y adecuada simplificación administrativa para facilitar la inversión de las industrias extractivas. Finalmente, con el Decreto Supremo N° 090-2010-PCM, dictado poco antes de terminar el gobierno de Alan García, se aprobó el Consolidado de los Avances en Reforma del Estado y la Estrategia de Modernización de la Gestión del Estado²².

Cortázar ha estudiado las reformas administrativas y los factores institucionales y políticos que han afectado las reformas entre 1990 y 1997. Queda pendiente en la agenda de investigación un estudio exhaustivo sobre los procesos posteriores, marcados por la inconexión y la búsqueda de resultados inmediatos que, aparentemente, buscaron la tecnificación de los procedimientos y el inmediatismo de la legitimidad política de los gobernantes.

²⁰ Alza, 2012, p. 27.

²¹ Alza, 2012, p. 29.

²² Alza, 2012, p. 29.

Las conclusiones conducen a la idea de que las grandes reformas no tienen grandes resultados, son difíciles de lograr, complejas y altamente riesgosas. Sin embargo, necesitamos más investigación académica sobre los procesos, las condiciones políticas, institucionales y operativas en las que se produjeron, entre otros temas pendientes.

A esto se suma la necesidad de estudiar a profundidad las reformas en la carrera pública y el servicio civil, más allá de establecer si son sistemas abiertos (flexibles) o cerrados (de carrera). En los últimos treinta años han ocurrido cambios incrementales con situaciones de éxito y fracaso que merecen ser materia de estudio.

ESTRATEGIA Y HABILIDADES DIRECTIVAS

La incorporación del *management* a la administración pública, en tanto conjunto de técnicas o instrumentos para la administración de recursos, logro de objetivos y dirección de organizaciones, ha traído como consecuencia la inclusión de enfoques estratégicos²³. Las técnicas gerenciales del mundo empresarial han convertido en un *trending topic* la gestión estratégica y se le ha incorporado a la administración pública sin grandes debates académicos. Se ha tratado también, de alguna manera, de una imposición sobre la base de discursos y tendencias propias de la transferencia de políticas (*policy transfer*) durante los noventa. Sin embargo, el proceso no era tan nuevo, el Instituto Nacional de Administración Pública ya había adoptado algunos instrumentos y brindado algunos lineamientos en este sentido; no obstante, estas medidas incipientes se dieron en medio de una administración pública dominada por el principio de legalidad, en el que difícilmente iba a tener éxito. Las preguntas claves aparecen de inmediato: ¿ha sido exitosa con los nuevos cambios institucionales? ¿Con las reformas del Estado? ¿Con la modernización administrativa? ¿Qué técnicas gerenciales han sido más útiles para este propósito? ¿Cuáles son difíciles o imposibles de aplicar en nuestras administraciones públicas? Nuevamente nos encontramos con un espacio para el análisis que clama a gritos la generación de evidencia, un espacio rico para la investigación.

Las habilidades directivas y las capacidades gerenciales han sido también sobrevaloradas en el discurso, pero subvaloradas en la investigación. Una búsqueda exhaustiva de bibliografía para diseñar un curso para la Maestría

²³ Echebarría & Mendoza, 1999, p. 32.

de Ciencia Política de la PUCP nos permitió constatar la presencia de muy escasos y limitados textos en liderazgo, delegación, coordinación intersectorial (horizontal y vertical), trabajo en equipo, conducción de reuniones o negociación de conflictos. Más allá de la repetición de frases comunes extraídas de Peter Drucker y algunos libros más parecidos a los de autoayuda, no hay mucho más. En nuestro medio son casi inexistentes los libros e investigaciones de profundidad académica sobre estos temas.

VALOR PÚBLICO Y DEMOCRACIA

Mark Moore ha difundido el concepto de valor público para referirse a la idea de generar valor para la sociedad resolviendo problemas, recaudando impuestos, ejerciendo autoridad y mostrando resultados, los que se traducen en bienes, servicios y bienestar para la población. Esto que hoy viene siendo también materia de discusión en el Perú requiere ser acompañado de la relevancia institucional que tiene en el fortalecimiento del régimen político y la democracia. La confianza generada en los ciudadanos, inclusive el capital social, la denominada paz social, o la seguridad de los ciudadanos y ciudadanas, representa también la creación de valor a partir del ejercicio de prácticas gerenciales. «El objeto del trabajo directivo en el sector público es crear valor público, del mismo modo en que el trabajo directivo del sector privado es crear valor privado», afirma Moore²⁴.

Los mecanismos, factores, condiciones y resultados en el proceso de generación de valor a partir de la gestión pública son también temas de investigación pendientes en nuestra agenda académica. La identificación de valor público en los diversos proyectos, programas y políticas públicas exige la construcción de evidencia, la comprensión de procesos y, sobre todo, la verificación de las formas en las que el valor público aparece en la comunidad. La discusión de si es posible medir el valor público, la forma en que se construyen las preferencias públicas, la discusión sobre la relación entre valor público, confianza y legitimidad del sistema político, de la autoridad o de la democracia, son temas relevantes que ameritan una profunda investigación en nuestro país. El sistema político y la confianza en él, así como la propia democracia, parecen —en esta lógica— retroalimentarse con los procesos de generación de valor, que —identificados en procesos participativos y/o representativos efectivos— permiten identificar las preferencias públicas y plantear soluciones para el

²⁴ Moore, 1998, p. 60.

logro de resultados. Política pública, régimen político, formas de Estado y gestión pública constituyen un complejo sistema, integral, interrelacionado e interactivo que es necesario desarrollar teórica y metodológicamente. La generación de evidencia a través de la investigación de casos sobre estos temas parece ineludible si buscamos una administración pública moderna, eficiente y eficaz, al servicio del ciudadano.

APORTES PARA LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PAÍS.

En las líneas siguientes presentamos las principales conclusiones del VI Seminario de Reforma del Estado titulado «Gestión pública: balance y perspectivas», organizado por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP, las mismas que estuvieron contenidas en la relatoría presentada en la clausura del referido certamen. Estas plantean más temas para la agenda de discusión e investigación académica sobre la gestión pública. Sistematización realizada con la colaboración de los alumnos Álvaro Rojas, Renzo Lima y Sebastián Rivera.

El VI Seminario de Reforma del Estado tuvo como finalidad analizar la gestión pública y su situación actual en el país a partir de los enfoques teóricos y prácticos de académicos y profesionales de la gestión pública. Asimismo, se buscó que la gestión pública se constituya como un elemento que aporte a la mejor gobernabilidad del país en un contexto en donde el Estado se encuentra muy desprestigiado por su incapacidad para gestionar con eficacia y eficiencia sus políticas públicas. La propuesta fue promover el debate multidisciplinario para que aporte a la generación de evidencia sobre lo que ocurre en la realidad, y un diálogo más fructífero entre la teoría y la práctica. El presente libro nos permite recoger las diversas reflexiones de los expositores nacionales y extranjeros, las mismas que se resumen en los siguientes aspectos:

ESTADO MÓVIL: CERCANÍA AL CIUDADANO

Sinesio López plantea la necesidad de tener una visión sobre la reforma: la idea de un Estado móvil que se acerca a los ciudadanos y que se aproxima al ciudadano en lugar de esperar a que el individuo se acerque a él. Esto reclama pensar en un Estado capaz, competente y articulado con el fin de lograr el acceso de la sociedad a los servicios públicos básicos que, lamentablemente, poseen una enorme ausencia en varias zonas del territorio, especialmente en

zonas rurales; en otras palabras, un Estado móvil que logre conectarse con la realidad del país y solucionar las diversas carencias que afectan a la población.

En la misma línea de estudio sobre el Estado móvil y el acceso a los servicios públicos, Roxana Barrantes estableció que existe un 20% de viviendas que no cuentan con ningún servicio público, lo cual demuestra que aún sufrimos un nivel de exclusión social agudo y que, por lo tanto, se necesita un mayor esfuerzo estatal, no solo para brindar los servicios de manera directa, sino también para crear las condiciones propicias para que la empresa privada pueda brindar muchos de estos servicios, ya que, finalmente, la meta es lograr mayor inclusión para todos los ciudadanos y ciudadanas.

REFORMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

En cuanto a los procesos de reforma, la estrategia de reformas «Big Bang», como las llama Juan Carlos Cortázar, en las que se busca un gran cambio que modifique de manera integral la organización gubernamental, no parece ser efectiva. Más bien, Cortázar plantea la idea de tener una estrategia que vaya de manera progresiva y articulada, modernizando progresivamente los distintos órganos del aparato estatal, de modo que podamos lograr mayor efectividad a partir de lo que se ha denominado «reformas de enclave», como ocurrió en algún momento en los años noventa y como ha venido ocurriendo con varias instituciones públicas desde el año 2000. Es así que las grandes reformas requieren una visión del tipo de Estado que queremos.

ACUERDOS POLÍTICOS Y CAMBIOS EN PARADIGMAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

La falta de acuerdos políticos entre los actores públicos ocasiona que no se tenga la necesaria estabilidad para llevar a cabo procesos de cambio en la gestión pública. Asimismo, como producto de esta situación, encontramos que no existe la voluntad suficiente para seguir con los procesos de reforma iniciados con anterioridad. Esto origina a su vez que el Estado mantenga el mismo paradigma de gestión pública que lo caracteriza: lento, ineficiente, ineficaz e improvisado. Así, por ejemplo, al revisar cómo se manejan y comprenden los conflictos sociales, se necesita un cambio de paradigma para convertirlos en oportunidades para la identificación de problemas públicos de gestión pública, identificar los nudos administrativos y formular políticas

públicas que modernicen la gestión administrativa como insumo para que la política pública orientada a resolver los problemas sociales de los ciudadanos tenga efectividad. Superar el carácter sectorial de las intervenciones del Estado en la gestión estatal, para Javier Abugattás, es ineludible. La creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social tiene como reto lograr la rectoría de las políticas sociales, pero también tiene el reto de lograr la articulación y transversalización en diversos espacios y niveles de gobierno.

INVERSIÓN PÚBLICA Y PRESUPUESTO POR RESULTADO

Existe la necesidad de tener mecanismos institucionales y políticos que permitan la definición clara de prioridades técnicamente fundadas y adecuadamente costeadas, para mejorar los espacios de discusión y revisión del gasto público, abordar integralmente la gestión por resultados (desde la formulación hasta la ejecución) y generar un sistema de capacidades estatales para la gestión por resultados y la evaluación de resultados, impactos y desempeño. Para Carlos Eduardo Aramburú hay por lo menos tres acciones para que la gestión y la planificación permitan mejores resultados: innovación, articulación y evaluación. Esto pasa por definir la rectoría de los programas sociales con total claridad, pero a la vez fijar metas comunes como Estado para articular las políticas sociales. Asimismo, Percy Bobadilla plantea que no solamente se trata de capacitar o entregar bienes, sino de saber qué tanto estas acciones afectan la calidad de vida de la población, lo cual implica una nueva forma de entender las políticas públicas, las cuales deberían estar centradas en los derechos de las personas visibilizándolas antes que cualquier otro elemento de decisión.

El sistema de inversión pública SNIP requiere ajustes importantes: se necesita revisar no solo el tamaño de la inversión, sino también el objetivo, el resultado y el impacto que cada proyecto generará en la vida de los ciudadanos. En este esquema, la mirada empresarial representada por AFIN y Roxana Barrantes, investigadora del IEP, coinciden en la necesidad de contar con un sistema de inversión pública que facilite el acceso a los servicios públicos, sobre todo en zonas rurales, de modo que facilite a su vez la superación de las desigualdades sociales.

GERENTES PÚBLICOS Y SISTEMAS DE CONTROL

Los gerentes públicos no constituyen un elemento de mera actividad tecnocrática y operativa, sino que deben tener una visión estratégica e innovadora

en la gestión pública, para lo cual es necesario plantearse modos de articulación, transversalización y coordinación, así como dotarlos de habilidades gerenciales y ética pública. Esto exige considerar que los gerentes públicos se adecuen rápidamente a entornos diversos y complejos como los que muestra nuestro país en sus diferentes regiones. Es indispensable una reforma de la gestión de los recursos humanos del Estado, el diseño de una carrera pública que acentúe el carácter meritocrático y que genere incentivos para la mejora del servicio público.

Resulta indispensable, también, mencionar que no hay reforma del Estado que pueda permitir esta innovación del gerente público si es que no existe un sistema de control que permita dejar el modelo tradicional que se centra en la persecución y la sanción, creando nudos dentro de la gestión. Para Paco Toledo, de la Contraloría General de la República, el nuevo enfoque de control debe orientarlo como una palanca de eficiencia para el sistema de gestión y el logro de resultados. En palabras de Leslie Salazar, debe contemplar la revaloración del control preventivo con un enfoque grupo-cliente y con auditorías especializadas a través de operativos sorpresas, auditorías financieras, auditorías de cumplimiento, entre otros mecanismos, así como el fortalecimiento del control interno como mecanismo de eficiencia en la gestión gubernamental. En este marco, el gerente público se convierte en un individuo que puede realizar sus actividades de manera más proactiva y de acuerdo a los contextos, con el fin de lograr mejores resultados con los ciudadanos.

COMUNICACIÓN POLÍTICA

La comunicación política es un elemento sustancial de la gestión pública. No hay forma de crear valor público sin establecer una estrategia comunicativa por parte del Estado, el cual debe articularse con los mismos ciudadanos para conocer claramente cuáles son los bienes y servicios que estos requieren; y, por otro lado, generar la confianza necesaria con el fin de desaparecer la opacidad que rodea al Estado en lo que concierne a sus actividades —el conocido secretismo o falta de transparencia—. Esto implica, asimismo, fortalecer los mecanismos que permitan constituir un contrapeso de poder, tales como la Defensoría del Pueblo, los observatorios de medios y las asociaciones de usuarios.

POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA CON ENFOQUE INTERDISCIPLINARIO

Finalmente, hay que reafirmar que no hay forma de analizar el tema de las políticas públicas como disciplina de estudio de la ciencia política sin una mirada profesional, plural y multidisciplinaria que permita reconocer una visión que explique la relación entre el Estado y el ciudadano. Como establece José Manuel Magallanes, es necesario construir un conocimiento técnico y promover una adecuada y eficiente gestión de la información. Y, sin duda, es necesario tener una apertura a la interdisciplinariedad, ya que la gestión pública no es una materia que se centre exclusivamente en lo económico o lo jurídico, sino que es un espacio muy amplio que requiere de la sociología, la antropología, la teoría política, la ciencia y la tecnología, entre otras disciplinas que permitan generar mayor conocimiento para mejorar los distintos procesos de toma de decisiones que asume el Estado y que conllevan a realizar la gestión pública de una manera más seria y menos ocasional. Por ejemplo, la microcorrupción, estudiada por Jaris Mujica, es un caso representativo de cómo los enfoques etnográficos ingresan hoy en día a los temas de gestión, permitiendo que se visibilicen las prácticas de corrupción en formas de hacer política que van mucho más allá de los procesos políticos y que influyen en la toma de decisiones. Ciertamente, es necesario conocer estos procesos a profundidad y poder identificarlos y estudiarlos desde distintas disciplinas.

A MANERA DE COLOFÓN

Queda, por lo tanto, una amplia gama de espacios para la investigación y el debate académico sobre la gestión pública. Los límites de una disciplina se verán complementadas por otra siempre que exista vocación por la pluralidad, la amplitud de criterios y la intención de integrar e innovar en este mundo complejo, difícil y fascinante que representa la actividad gubernamental.

La gestión pública constituye muchas veces la cara oculta de la actuación del Estado, ese espacio inaccesible, poco comprendido y al que se le menosprecia por ser —en el mejor de los casos— técnico o meramente operativo. Hoy la gestión pública es reconocida también como un espacio de negociación política, de divergencia, de encuentro y de interacción; es decir, un espacio de poder. Por eso, afirmamos con frecuencia que las políticas públicas y la gestión pública son las dos caras de la misma moneda: la decisión pública, la misma que con toda su complejidad nos otorga un objeto valioso para su estudio y su investigación desde la ciencia política. La política pública sin gestión es mero voluntarismo, y la gestión pública sin política es pura rutina o mecani-

zación. El VI Seminario de Reforma del Estado —y, en particular, este libro que recoge las principales ideas vertidas en él— está dedicado a revalorar la gestión pública desde la ciencia política, con amplitud interdisciplinaria y con la certeza de que su desarrollo —aún incipiente en el Perú— es una urgencia para la creación de valor público para los ciudadanos y ciudadanas.

Fondo Editorial PUCP

Sobre los autores y participantes

Javier Abugattás Fatule. Magister en Ciencia Política y egresado de Ingeniería de la PUCP y de la Escuela del Centro de Psicoterapia Psicoanalítica de Lima. Ha sido presidente de la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza, viceministro de Economía y secretario técnico de la Comisión Interministerial para Asuntos Sociales. Actualmente, es consultor internacional en desarrollo económico-social-ambiental para instituciones privadas y públicas, y profesor de la PUCP.

Carlos Alza Barco. Magister en Regulación por la London School of Economics and Political Science. Es alumno del doctorado en Ciencia Política y Gobierno por la PUCP, donde estudió Derecho. Ha realizado estudios en Políticas Públicas de Salud y Derechos Humanos en la Universidad de Harvard e investigación en la Universidad de Sevilla. Es profesor ordinario del Departamento Académico de Ciencias Sociales. Ha sido defensor adjunto para los Servicios Públicos y el Medio Ambiente, primer adjunto y asesor en la Defensoría del Pueblo. Actualmente es director de PAR - Políticas Públicas, Regulación y Desarrollo y coordinador de la especialidad de Políticas Públicas y Gestión Pública de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Carlos E. Aramburú López de Romaña. Máster en Demografía por la London School of Economics and Political Science. Consultor en programas y políticas sociales del PNUD, Banco Mundial, BID, AECID, ACIDI, Ex Director Ejecutivo del CIES y Miembro del Comité Técnico para la Evaluación de Programas Sociales-CIAS-PCM. Es profesor principal del Departamento Académico de Ciencias Sociales en la PUCP.

Flavio Ausejo Castillo. Magíster en Políticas Públicas para América Latina por la Universidad de Oxford, Reino Unido y Master en Regulación de Servicios Públicos por The London School of Economics and Political Science de Reino Unido. Economista por la PUCP. Ha sido gerente de Relaciones Institucionales y Usuarios de la SUNASS. Actualmente, es profesor del Departamento Académico de Ciencias Sociales.

Roxana Barrantes Cáceres. Ph.D. de la Universidad de Illinois, Urbana-Champaign. Economista por la PUCP. Es profesora principal del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Se ha desempeñado como funcionaria y directora del OSIPTEL y asesora de otros organismos reguladores de servicios públicos, como OSITRAN y SUNASS. Actualmente es investigadora principal y directora ejecutiva del Instituto de Estudios Peruanos.

Percy Bobadilla Díaz. Magíster en Sociología con mención en Gestión para el Desarrollo por la PUCP. Alumno del doctorado de Ciencia Política de la Escuela de Gobierno PUCP. Actualmente se desempeña como director ejecutivo del Instituto de Información y Metodologías para el Desarrollo Organizacional, INFORMET. A su vez, es profesor de la Facultad de Gestión y Alta Dirección y de la Escuela de Gobierno de nuestra universidad.

Juan Carlos Cortázar Velarde. Candidato a Ph.D. en Gestión Pública por The London School of Economics and Political Science. Trabajó en el Instituto Interamericano de Desarrollo Social, INDES y es especialista en Modernización del Estado, en ambos casos para el Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Fue docente en la Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile. En la actualidad realiza actividades académicas y trabaja en el BID, Buenos Aires.

Michel Filion. Candidato a Ph.D. en Gestión Pública por la Universidad de Quebec, Montreal y consultor internacional en Gestión Pública. Laboró en más de veinticuatro países ayudando a altos funcionarios gubernamentales a implementar las reformas en prácticas presupuestales. Entre 2001 y 2003 fue asesor principal del ministro de Economía y Finanzas de Quebec, Canadá.

Carlos Giesecke Sara Lafosse. Doctor en Economía de la Energía y Ciencias de la Computación por el Queen Mary College de la Universidad de Londres. Ex director de la Dirección General de Programación Multianual y actual director general de Política de Inversiones del Ministerio de Economía y Finanzas.

Efraín Gonzales de Olarte. Economista de la Universidad San Antonio Abad del Cusco, Licenciado y Máster por la Universidad Católica de Lovaina en Bélgica, y Doctor en Economía del Desarrollo por la Universidad de París I, Panteón-Sorbona. Actualmente es el Vicerrector Académico de la PUCP. Es profesor principal del Departamento de Economía. Ha sido director académico de Economía y jefe del Departamento de Economía.

Félix Grández Moreno. Sociólogo y Magíster en Administración por la Escuela de Administración de Negocios para Graduados - ESAN. Anteriormente se desempeñó como director de la Oficina de Desarrollo Estratégico, Cooperación Internacional e Inversiones de la Defensoría del Pueblo. También fue director ejecutivo del Instituto Diálogo y Propuestas e investigador del Instituto de la Pastoral Andina en el Cusco. Actualmente es secretario ejecutivo de la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza, MCLCP.

Elizabeth Guerrero Caviedes. Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile y Magister en Gobierno y Gestión Pública por la Universidad de Chile. Fue investigadora y consultora en Hexagrama Consultoras, así como en la Fundación ISIS Internacional. Su trabajo se ha centrado en las políticas públicas y participación social con un enfoque de género. Actualmente, se desempeña como consultora para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD Chile.

Fernando Isuani. Doctor en Ciencias Sociales de la FLACSO-Argentina y Magister en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Su campo de especialización es el de la Teoría Organizacional, las Políticas Públicas y la Gestión Pública. Actualmente es investigador-docente y responsable del Área de Estado, Gobierno y Administración Pública en la Universidad Nacional de General Sarmiento - UNGS, Argentina.

Mariana Llona Rosa. Socióloga con estudios de Maestría en Ciencia Política, Políticas Públicas y Gestión Pública por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Especializada en el análisis y diseño de políticas públicas, y en temas de desarrollo regional y local. Ha sido miembro del Consejo Directivo de DESCO, asesora del Viceministerio de Promoción del Empleo del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo y miembro del equipo de la Gerencia de Políticas de Gestión de Recursos Humanos de SERVIR. Actualmente es secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros.

Sinesio López Jimenez. Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido director de la Biblioteca Nacional del Perú (2001-2006). Fue asesor del gobierno de Ollanta Humala en el tema de Reforma del Estado. Actualmente es coordinador de la Especialidad de Instituciones y Procesos Políticos Comparados de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP.

Sandro Macassi Lavander. Licenciado en Psicología Social y Magister (c) en Comunicación Social. Ha trabajado en el área de Comunicación para el Desarrollo por varios años y ha publicado varios estudios sobre comunicación y espacios públicos. En el año 2011 estuvo a cargo del Instituto de Opinión Pública de la PUCP.

José Manuel Magallanes Reyes. Magíster en Ciencia Política con mención en Gestión Pública por la PUCP. Fue director técnico de la Biblioteca Nacional de Perú (2005-2006) y gerente general de la Empresa Municipal de Servicios Informáticos de la Municipalidad de Miraflores en Lima. Ha coordinado el Proyecto Municipal Scorecard para Perú en INNOVAPUCP para el IFC del Banco Mundial (2007). Fue Director Ejecutivo del Centro de Investigaciones Sociales, Económicas, Políticas y Antropológicas - CISEPA de la PUCP.

Fiorella Mayaute Cabrejos. Abogada egresada de la Facultad de Derecho de la PUCP. Es candidata al Magister en Ciencia Política con mención en Gestión Pública por la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP. Asimismo, es Diplomada en Gestión de Proyectos Públicos por la Universidad del Pacífico y en Relaciones Internacionales por el United Nations Institute for Training and Research. Actualmente es asesora principal de la Cooperación Alemana al Desarrollo - GIZ y responsable del Componente «Fortalecimiento de Control y la Supervisión de la Acción Estatal» del Programa de Gobernabilidad e Inclusión, que tiene como contrapartes a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo.

Jorge Mesinas Montero. Magister en Administración Pública y Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard. Magister en Estudios Avanzados de Economía en la Universidad Católica de Lovaina. Estudió Economía en la PUCP. Actualmente es director de Calidad del Gasto Público de la Dirección Nacional de Presupuesto Público del MEF.

Jaris Mujica Pujazón. Magíster en Ciencia Política, alumno del doctorado en Ciencia Política y Gobierno y Licenciado en Antropología por la PUCP. Ha sido jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Sistema Penitenciario, comisionado de la Unidad Anticorrupción de la Defensoría, miembro del Comité para el estudio de la Política Criminal del Ministerio de Justicia. Actualmente, es profesor del Departamento Académico de Ciencias Sociales de la PUCP.

Santiago Pedraglio Mendoza. Periodista y Sociólogo. Ha sido presidente del Instituto Prensa y Sociedad y Director del semanario *Amauta*. Es autor de varios ensayos sobre análisis político. Actualmente, es director de la Dirección de Comunicaciones de la PUCP y columnista del diario *Perú 21*.

Marcial Rubio Correa. Doctor en Derecho y Magíster en Derecho con mención en Derecho Civil por la PUCP. Fue jefe del Departamento Académico de Derecho entre 1988 y 1990, y vicerrector administrativo entre 1994 y 2004. Director del Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo, DESCO, durante el periodo 1989-1993 y ministro de Educación en el Gobierno de Transición del presidente Valentín Paniagua entre noviembre de 2000 y julio de 2001. Actualmente es rector de la Pontificia Universidad Católica del Perú y es profesor principal del Departamento de Derecho.

Lesly Salazar Catalán. Licenciada en Ingeniería Ambiental por la Universidad Nacional Agraria La Molina y candidata a Magister en Ciencia Política y Gobierno con mención en Gerencia Pública por la PUCP. Es especialista en Gestión de Calidad y Auditoría Ambiental. Posee experiencia profesional en control gubernamental desde el año 2003, ha sido jefa de comisiones de auditoría desde el año 2007. Actualmente, trabaja en el Órgano de Control Institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, OEFA.

Virna Valdivia. Licenciada en Comunicación Social por la Universidad San Martín de Porres y Magister en Ciencia Política, con especialidad en Gestión y Políticas Públicas en la PUCP. Posee amplia experiencia en temas de proyectos de desarrollo y comunicación. Actualmente es la directora del área de Comunicación Política en la Asociación de Comunicadores Sociales, Calandria.

Carlos Vargas Medrano. Magíster en Análisis Económico Aplicado en la Universidad Pompeu Fabra. Estudió Economía en la PUCP. Ha sido consultor en temas de calidad del gasto público, gestión y Presupuesto por Resultados, y coordinador del Observatorio de Relaciones con Latinoamérica de la Universidad Pompeu Fabra. Docente y expositor en temas de gestión y Presupuesto por Resultados. Actualmente es especialista en evaluación de política pública en el Ministerio de Economía y Finanzas.

Fondo Editorial PUCP

Bibliografía

- Abed, George & Gupta, Sanjeev (2002). *Governance, Corruption and Economic Performance*. Washington: International Monetary Fund.
- Abusada, Roberto (ed.) (2000). *La reforma incompleta: rescatando los noventa*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
- Acuña, C. (2008). La política de la modernización estatal: notas comparando la experiencia europea con la latinoamericana (con foco en Argentina). *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (40).
- Albán, Christian (2011). *La implementación de políticas públicas en el Perú: el caso del programa Revalora Perú (2009-2010)*. Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno. PUCP.
- Alonso, G. (2007). Elementos para el análisis de las capacidades estatales. En Alonso, G. (ed.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Altamirano, Teófilo; Figueroa, Adolfo & Sulmont, Denis (1996). *Exclusión social y desigualdad en el Perú*. Lima: OIT.
- Alza, Carlos (2009). *La gestión pública inconexa*. Lima: APECO.
- Alza, Carlos (2012). *Consultoría para la elaboración del estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980-2011) para la autoridad nacional del servicio civil - servir*. Lima: SERVIR.
- Aramburú, Carlos E. & Rodríguez, Ana María (2011). *Políticas sociales y pobreza*. Lima: CIES-PUCP.
- Aráoz, A. & Sagasti, F. (1975). Estudio de los instrumentos de política científica y tecnológica en países con menor Desarrollo. En *Estudios sobre el desarrollo científico y tecnológico* (Nº 27). Washington, D.C.: Programa Regional de Desarrollo Científico Tecnológicos. Departamento de Asuntos Científicos Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.

- Arribas, María José & Banda, Myriam (2012). *Eficiencia en el gasto: gestión pública vs. gestión privada. Un enfoque comparativo entre las autoridades locales y las empresas mineras. Aplicado al caso peruano para los años 2007 a 2010*. Lima: Universidad del Pacífico - Seminario de Investigación Económica.
- Azpiazu, D. (2008). Estado y sociedad. El caso de los servicios públicos privatizados en los años noventa. En *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Informe PNUD, Argentina.
- Bakvis, H. & Juillet, Luc (2004). *The Horizontal Challenge: Line Departments, Central Agencies and Leadership*. Ottawa: Canada School of Public Service.
- Barzelay, M. (2000). *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael & Cortázar, Juan Carlos (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington: INDES/BID, 2004.
- Benshop, Yvonne & Verloo, Mieke (2006). Sisyphus' Sisters: Can Gender Mainstreaming Escape the Genderiness of Organizations? *Journal of Gender Studies*, 15 (1), 19-33.
- Beuselinck, Eva (2005). *Analysis of Coordination Patterns in the OECD-Public Sector: The Challenges of Comparative Research*. Postdam, Alemania: PhD-workshop Graduiertenkolleg Modern Governance.
- Bojicic-Dzelilovic, V. & Kostovicova, D. (2009). Introduction: State Weakening and Globalization. En Kostovicova, Denisa & Bojicic-Dzelilovic, Vesna (eds.), *Persistent State Weakness in the Global Age*. Aldershot, Gran Bretaña: Ashgate.
- Bozeman, Barry (2006). *La gestión pública; su situación actual*. 2nda edición. México: Fondo de Cultura Económica - CNCPPAP - UAT.
- Bresser Pereira, Luiz Carlos; Cunill Grau, Nuria; Garnier, Leonardo; Oszlak, Oscar & Przeworski, Adam (2004). *Política y gestión pública*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica - CLAD.
- Brown, M. & Erie, S. (1984). Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. En Oszlak, O. (ed.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2006). Estudio introductorio: gestión pública, ¿la administración pública de siempre bajo un nuevo disfraz? En Bozeman, Barry (ed.), *La gestión pública; su situación actual* (p. 23). 2nda edición. México: Fondo de Cultura Económica - CNCPPAP - UAT.

- Carrión, Julio F. & Zárate, Patricia (2010). *Cultura política de la democracia en Perú 2010, consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles*. Lima: IEP - USAID.
- Celle, María Inés et al. (2011). *Medidas para mejorar la gestión operativa de las entidades públicas: ¿cómo pasar de un marco normativo rígido de cumplimiento «flexible» a un marco flexible de cumplimiento obligatorio?* Lima: CIES.
- Charap, Joshua (1999). *Institutionalized Corruption and the Kleptocratic State*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Cheresky, I. (2008). Percepciones ciudadanas sobre el rol del Estado y su funcionamiento. En *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Argentina: Informe PNUD.
- Choque, Raúl (2011). *Planeamiento estratégico y cuadro de mando integral (Balanced Scorecard) en la gestión pública*. Lima: CONCYTEC.
- Christensen, Tom & Læg Reid, Per (2007). *The Challenge of Coordination in Central Government Organizations*. Stein Rokkan Centre for Social Studies. UNIFOB AS. Working paper 5.
- Chumacero, Nilton (2012). *Estilos de gerencia y liderazgo en una negociación colectiva*. Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno. PUCP.
- Congreso de la República (2012). *Ranking de inversiones 2012*. http://www.congreso.gob.pe/congresista/2011/jceguren/ranking_inversiones_2012.pdf
- Contraloría General de la República (2010). *Gestión pública limpia y eficiente*. Lima: Contraloría General de la República - Cooperación Alemana para el Desarrollo (GTZ).
- Cori, Julia (2011). *El proceso de agendación de la concesión de los establecimientos penitenciarios en el Perú (2008-2011)*. Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno. PUCP.
- Cortázar, J. C. (2005). La implementación de los programas sociales como un proceso estratégico y gerencial. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (33).
- Cortázar, J. C. (2006). *La reforma de la administración pública peruana (1990-1997): conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.
- Cortázar, J. C. & Echevarría, K. (2007). Public Employment Reform in Latin America. En *The State of State Reform in Latin America*. Nueva York: World Bank.

- Crozier, M. (1969). *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social*. París: Amorrortu.
- Dargent, Eduardo (2011). Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Experts in Latin America. *Comparative Politics*, 43 (3), 313-332.
- Defensoría del Pueblo (2008). *¿Uso o abuso de la autonomía municipal? El desafío del desarrollo local. Informe Defensorial N° 133*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Defensoría del Pueblo (2010). *Defensoría del Pueblo, ética pública, y prevención de la corrupción*. Documento Defensorial N° 12. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DiMaggio, P. & Powell, W. (comps.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Echebarría, Koldo & Mendoza, Xavier (1999). La especificidad de la gestión pública: el concepto del management público. En Losada, Carlos. (ed.), *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado* (pp. 15-47). Washington: BID.
- Echebarría, Koldo (2001). «Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública». Documento presentado al VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Echebarría, K. (2005). «Analizando la burocracia: una mirada desde el BID». X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago de Chile.
- Eliadis, P.; Hill, M. & Howlett, M. (2007). Designing government. En *From Instruments to Governance*. Montreal-Londres: Mc Gill-Queen's University Press.
- Evans, P. & Rueschemeyer, D. (1985). The States and Economic Transformation: Toward an Analysis of Conditions Underlying Effective Intervention. En Evans, P.; Rueschemeyer, D. & Skocpol, T. (eds.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Evans, P. (1996). El Estado como problema y como solución. *Revista Desarrollo Económico*, 35 (140).
- Evans, P. & Rauch, J. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of «Weberian» State Structure on Economic Growth. *American Sociological Review*, octubre.
- Exeni R., José Luis (2010). *Mediocracia de alta intensidad*. Bolivia: Idea Internacional.

- Felder, Ruth & Oszlak, O. (1997). La capacidad de regulación estatal en la Argentina: quis custodiet custodes. En Isuani, A. & Filmus, D. (comps.), *La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.
- Fernández, R.; Güemes, M.; Magnin, P. & Vigil, J. (2006). *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*. Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe. 2006
- Ferraro, A. (2006). Control parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del congreso a la eficiencia administrativa en América Latina. *Estado, gobierno, gestión pública. Revista chilena de administración pública*, III (8).
- Figueroa, Adolfo (2001). *Reformas en sociedades desiguales: la experiencia peruana*. Lima: Fondo Editorial PUCP.
- Finbeggold, K. & Skocpol, T. (1982). State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal. *Political Science Quarterly*, (97), 255-278.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- Garnier, Leonardo (2000). *Función de coordinación de planes y políticas*. Serie Gestión Pública, N° 1. Santiago de Chile: ILPES, CEPAL - Naciones Unidas.
- Guerra García, Gustavo (1999). *La reforma del Estado en el Perú: pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo*. Lima: Agenda Perú.
- Hecko, Hugh (1972). Review Article: Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, (2), 83-108. En Majone, Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hildebrand, M. E. & Grindle, M. (1997). Building Sustainable Capacity in the Public Sector. What Can Be Done? En Merilee S. Grindle (ed.), *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Boston: Harvard University Press.
- Huamani, Gisselle (2011). *Gestión de conflictos socioambientales*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Ikenberry, J. (1996). *The Irony of State: Comparative Responses to the Oil Shocks in the 1970's*. Cambridge: International Organization Foundation - Cambridge University.
- Ingram, H. & Schneider, A. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52 (2).

- Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Longman.
- Klitgaard, Robert (1990). *Controlando la corrupción*. La Paz: Quipus.
- Kramer, Mark R. & Porter, Michael E. (2011). La creación de valor compartido. *Harvard Business Review*, enero-febrero.
- Lahera, Eugenio (2002). *Introducción a las políticas públicas*. Buenos Aires: CEPAL.
- Licha, Isabel (2006). *Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?* Washington D.C.: INDES.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.
- Linder, S. & Peters, G. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y política pública*, II (1).
- Lynn, Laurence & Seidl, John M. (1977). Bottom-Line Management for Public Agencies. *Harvard Business Review*, 55 (1), 144-153.
- Martínez Nogueira, R. (s/d). *El difícil aprendizaje sobre la reforma de la gestión pública: la transferencia de políticas y las instituciones*. Disponible en: http://www.grupoceo.com.ar/Papers/PapersCEO_004.pdf.
- Martínez Nogueira, R. (2002). *Bienes públicos regionales, gobernanza y construcción de capacidades*. EE.UU.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En Acuña, C. (comp.), *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Médard, Jean-François (2000). Clientélisme politique et corruption. *Revue Tiers Monde*, XLI (161), 75-87.
- Meny, Y. & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mintzberg, Henry (1991). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mintzberg, Henry (1993). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Mizrachi, Y. (2004). Capacity enhancement Indicators. En *Review of the Literature*. World Bank Institute, Working Papers.
- Moore, M. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor público en la administración pública*. Barcelona: Editorial Paidós.

- Morón, Eduardo & Sanborn, Cynthia (2006). *Los Escollos del Diseño de Políticas en Perú: Actores, Instituciones y las Reglas del Juego*. Research Department Publications 3202, IADB.
- Mouffe, Chantal (2007). *En torno a lo político*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Mujica, Jaris (2004). Palabras corruptas. El lenguaje de la corrupción o la corrupción como lenguaje. *Anthropía*, (3), 35-39.
- Mujica, Jaris (2005a). Autoridades subversivas, ciudadanos transgresores. Sobre la corrupción en el Perú. Coyuntura. *Análisis económico y social de actualidad*, 1 (2), 18-20.
- Mujica, Jaris (2005b). Estrategias de corrupción. Poder y autoridad en espacios locales. En Ugarteche, Óscar (ed.), *Vicios públicos. Poder y corrupción* (pp. 98-120). Lima - México D.F.: Fondo de Cultura Económica - SUR.
- Mujica, Jaris (2006). Pensar lo oscuro. El poder y la antinomia. En Mujica, Jaris (ed.), *Después de Michel Foucault. El poder, el saber, el cuerpo* (pp. 100-110). Lima: SUR.
- Mujica, Jaris (2010). Los fragmentos de la burocracia formal. Sobre la relación cotidiana entre las «personas» y el Estado. En Portocarrero, Gonzalo; Ubilluz, Juan Carlos & Vich, Víctor (eds.), *Cultura Política en el Perú* (pp. 171-184). Lima: Red Para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, 2010.
- Mujica, Jaris (2011a). Actores y escenarios de los sistemas de microcorrupción del Palacio de Justicia del centro de Lima. Relaciones. *Historia y Sociedad*, XXXII (126).
- Mujica, Jaris (2011b). *Micropolíticas de la corrupción. Redes de poder y corrupción en el Palacio de Justicia*. Lima: Asamblea Nacional de Rectores.
- Muñoz, Paula (2008). *¿La política importa? Los determinantes políticos de la eficiencia del gasto municipal*. Lima: CIES.
- Muñoz, William (2011). Perú: *La simplificación administrativa en el marco del proceso de modernización del Estado: reformas de trámites empresariales*. Lima: Universidad Católica Sedes Sapientiae - Escuela de Gestión Pública.
- Ormachea, Iván (2011). *Pautas para el proceso de diálogo desde la gestión pública*. Lima: Prevcon - PCM.
- Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Documento de Estudios Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES)*, 3 (2).

- Oszlak, O. (1999). De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, (1610).
- Paredes, Luis (2010). Instrumentos de gestión institucional para el sector público. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
- Peters, B. G. (1998). Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination. *Public Administration*, 76 (2), 295.
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (2008). *Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos*. Informe PNUD, Argentina.
- Pochat, V. (2005). Entidades de gestión del agua a nivel de cuencas: experiencias de Argentina. En *Serie recursos naturales e infraestructura* (N° 96). Santiago de Chile: CEPAL.
- Polidano, C. (1999). *Measuring Public Sector Capacity*. Manchester: Institute for Development Policy and Management.
- Portocarrero, Gonzalo (2004). *Rostro criollo del mal. Cultura y transgresión en la sociedad peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.
- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ramió, Carles (1999). *Teoría de la organización y administración pública. Temas de gestión y administración pública*. Madrid: Tecnos - UPE.
- Ringeling, A. (2002). «An Instrument is Not a Tool». Trabajo presentado en la Conferencia Instrument Choice in Global Democracies, Canadá.
- Rodríguez Gusta, A. L. (2007). Capacidades estatales e institucionales: ¿de qué estamos hablando? En Alonso, G. (coord.), *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Rose-Ackerman, Susan (2001). *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Santiso, C. (2001). La gobernabilidad democrática y reformas económicas de segunda generación en América Latina. *Instituciones y Desarrollo*, (8-9).
- Schneider, B. R. (1999). Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: un desarrollo de la literatura reciente. *Desarrollo Económico*, 39 (153).

- Sidicaro, R. (2001). *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: Libros del Rojas - Universidad de Buenos Aires.
- Skocpol, T. (1989). El Estado regresa al primer plano. *Zona Abierta*, (50).
- Stein, E. & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y Gobierno*, XIII (2), II semestre.
- Tanaka, Martín (2005). El regreso del Estado y los desafíos de la democracia. En Vich, Víctor (ed.), *El estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia* (pp. 91-109). Lima: IEP.
- Tanzi, Vito (1997). *Corruption, Public Investment and Growth*. Washington: International Monetary Fund.
- Tanzi, Vito (1998). *Corruptions Around The World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. Washington D.C.: International Monetary Fund.
- Tobelem, A. (1992). *Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS). Public Sector Management Division, Technical Department Latin America and the Caribbean Region of the World Bank*. LATPS Occasional Paper Series N° 9.
- Transparencia Internacional (2011). *Índice de percepción de la corrupción 2011*. Disponible en: http://www.transparencia.org.es/indice%20de%20percepcion%202011/INDICE_IPC_2011.htm
- Trejo, Alejandro (2011). *Manual del funcionario público*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.
- Ugarte, Mayen (2011). *Aportes para el Gobierno Peruano 2011-2016*. Lima: CIES.
- Universidad del Pacífico (2011). *Instrumentos para la gestión pública descentralizada*. Lima: Universidad del Pacífico.
- Vásquez, Enrique. (2008). *Gerencia estratégica de la inversión social*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.
- Vedung, E. (2005). Policy Instruments: Typologies and Theories. En Bemelmans-Videc, M.; Rist, R. & Vedung, E. (eds.), *Carrots, Sticks & Sermons. Policy Instruments & Their Evaluation*. Reino Unido: Transaction Publisher.
- Viroli, Maurizio (2009). *De la política a la razón de Estado* (p. 322). Madrid: AKAL.
- Weber, Max (1987). *Economía y sociedad*. 8va edición. México: Fondo de Cultura Económica.
- Yamada, Gustavo (2011). *Cómo enfrentar la corrupción e inequidad en los servicios públicos en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico - CIES.

Zas Friz, Jonhy (2010). *Gestión pública regional y municipal*. Lima: Ediciones Caballero Bustamante.

Zevallos, Leslie (2011). *La coordinación interinstitucional en la implementación de los programas de transferencia monetaria condicionada: el caso del componente salud del Programa Nacional de Apoyo Directo a los más Pobres*. Tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política y Gobierno. PUCP.

Zurbriggen, C. (2007). La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado. A 10 años del informe del Banco Mundial. *Nueva Sociedad*, (210).

Fondo Editorial PUCP

Fondo Editorial PUCP

La gestión pública constituye muchas veces la cara oculta de la actuación del Estado, ese espacio inaccesible, poco comprendido y al que se menosprecia por ser —en el mejor de los casos— técnico o meramente operativo. Hoy en día es reconocida también como un espacio de negociación política, de divergencia y de encuentro, de interacción; es decir, un espacio de poder. Por ello, resulta crucial entender el funcionamiento y los problemas propios de la gestión pública, para evitar caer en la práctica de una política pública sin gestión —mero voluntarismo— o de una gestión pública sin política —simple rutina o mecanización—.

Con un Estado como el nuestro, desmantelado en los noventa y reconstruido a medias en los últimos años de una democracia debilitada, delinear una gestión eficiente, proba y con los objetivos claros en el logro de resultados se hace fundamental. Este libro, producto del VI Seminario de Reforma del Estado que impulsa cada año la Escuela de Gobierno de la PUCP, está precisamente dedicado a revalorar la gestión pública desde la ciencia política, con amplitud interdisciplinaria y con la certeza de que su desarrollo —aún incipiente en el Perú— es una urgencia para la creación de valor público para los ciudadanos y ciudadanas. Ese es, pues, el objetivo de este libro indispensable para repensar la reforma del Estado desde la contraparte práctica de la política: la gestión pública.

ISBN 978-612-4146-23-7

