

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 25

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

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.