

GESTIÓN PÚBLICA: BALANCE Y PERSPECTIVAS

Capítulo 11

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

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: Amorrotu.

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

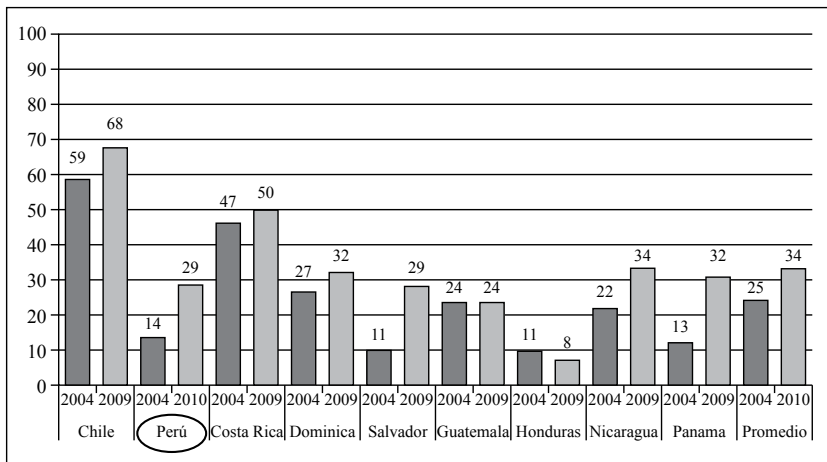
Cuando se habla de la burocracia peruana es muy útil tomar distintas configuraciones burocráticas, pudiendo ser clásica, meritocrática, clientelar o paralela. Sin embargo, la administración pública peruana se refleja en distintas de estas configuraciones, tales como la clásica y sobre todo la clientelar, 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.

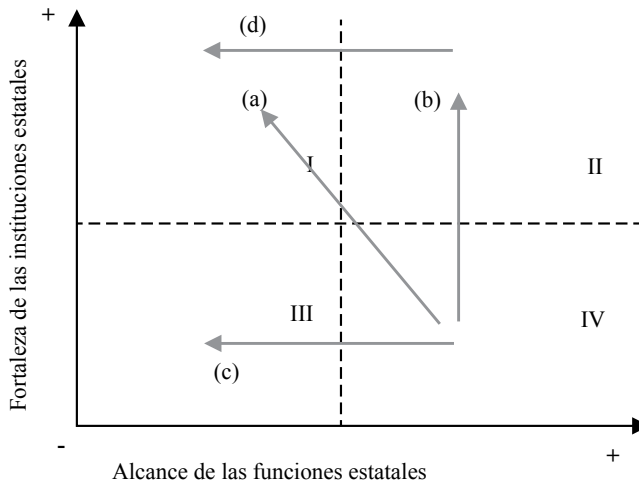
Dicho esto, entramos al campo del «qué» de la reforma, en donde es necesario tomar a Fukuyama, quien propone conceptualizar los procesos de modernización del Estado partiendo de dos dimensiones. En primer lugar, la amplitud del rol del Estado, es decir, las diferentes funciones y propósitos que asume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