

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Agenda: PERÚ.

© 1999, Agenda: PERÚ.

# **LA REFORMA DEL ESTADO EN EL PERÚ**

## **Pautas para reestructurar el Poder Ejecutivo**

**Gustavo Guerra-García**

(Este documento ha sido preparado tomando en cuenta una serie de ensayos preparados para AGENDA: Perú y Grade por Claudio Herzka, Jaime Johnson, Antonio Gonzáles Norris, Elena Conterno, Verónica Zavala, Guillermo Felices y Eliana Chrem)

Lima, octubre de 1999

AGENDA: Perú

Apartado postal 18-1194

Miraflores

Lima, Perú.

Correo electrónico: [postmast@agenda.org.pe](mailto:postmast@agenda.org.pe)

Este texto se encuentra disponible en Internet en la dirección:

[www.agendaperu.org.pe](http://www.agendaperu.org.pe)

Ira. edición: 1999

Tiraje 1 000 ejemplares

Impreso en el Perú

Edición gráfica: Carlos Valenzuela

# CONTENIDO

<b>PREFACIO</b>	vii
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>Introducción: La importancia de la reforma del Estado</b>	1
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>El contexto de la reforma del Estado en el Perú</b>	7
El proceso de globalización y el nuevo contexto internacional	7
Interdependencia económica	8
Preeminencia de los sistemas democráticos	10
Crisis de gobernabilidad	11
La crisis de gobernabilidad democrática en el Perú	13
De la estabilización a las reformas estructurales	16
Crisis del Estado y ajuste estructural en el Perú	17
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>Un marco conceptual para caracterizar al Estado peruano</b>	23
Instituciones y organizaciones	24
¿Qué es el Estado?	27
Los sectores fundamentales: público, privado y social	29
El mercado y las organizaciones económicas	30
La intervención del Estado	38

La importancia del sector social	47
Los aspectos gerenciales de los sectores público, privado y social	49
La gerencia de las organizaciones económicas	50
La gerencia de las instituciones públicas	51
La gerencia en el sector social	55
Las funciones genéricas del Estado	58

#### **CAPÍTULO IV**

<b>La lógica de la reforma institucional y los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo: 1990-1996</b>	<b>63</b>
--	-----------

La situación previa: 1964-1985	64
Deterioro social y crisis del Estado: 1985-1990	65
El shock institucional 1990-1996	69
La reforma constitucional y el marco jurídico	69
Privatización	73
Regulación	75
La reforma tributaria y la SUNAT	76
La reforma aduanera	78
¿Reforma del gasto público?	79
Concentración y centralización	81
Provisión de los servicios sociales	88
La reforma administrativa del Poder Ejecutivo	99

#### **CAPÍTULO V**

<b>Poder Ejecutivo: limitaciones actuales y riesgos de “más de lo mismo”</b>	<b>111</b>
--	------------

Limitaciones actuales de la gestión del Poder Ejecutivo	112
Ausencia de objetivos	113
Dirección y decisión	116
Carrera pública	120
Problemas de capacidad técnico-operativa	121
Coordinación intesectorial	122
Problemas de control	123

Problemas estadísticos	125
Problemas organizacionales	126
Finanzas y presupuesto	126
Los riesgos de “más de lo mismo”	128

## **CAPÍTULO VI**

### **Un enfoque para la reforma del Poder Ejecutivo en el Perú** 135

Estrategia de desarrollo y reforma del Poder Ejecutivo	137
Una agenda para la reforma del Poder Ejecutivo	139
Conducción del proceso de reforma	140
La nueva estructura orgánica del Poder Ejecutivo	142
Niveles de responsabilidad en la gestión pública	147
Autonomía de gestión y eficiencia	150
Recursos humanos para la gestión pública	151
Asignación de recursos y política de gasto público	157
Indicadores de gestión	157
Una adecuada distribución de roles entre los sectores público, privado y social	164

## **CAPÍTULO VII**

### **Comentarios finales** 189

<b>ANEXO I</b>	203
<b>ANEXO II</b>	207
<b>ANEXO III</b>	211
<b>ANEXO IV</b>	215
<b>ANEXO V</b>	223
<b>ANEXO VI</b>	231

## **BIBLIOGRAFÍA** 243



## **PREFACIO**

El papel que le corresponde jugar al Estado en el logro del bienestar y la prosperidad ha sido uno de los temas centrales de debate durante el siglo 20. La gran variedad de maneras de organizar el funcionamiento de las economías y las sociedades en diversas partes del mundo hace que este siglo pueda ser visto, desde la perspectiva del papel del Estado, como escenario de un amplio y vasto conjunto de experimentos institucionales para promover el progreso humano. Simplificando considerablemente, a lo largo de todo este período es posible apreciar dos modelos de organización económica y política que constituyen polos opuestos: las economías de mercado y la democracia liberal por un lado, y la economía centralmente planificada y el sistema político de partido único por el otro. Cada uno de estos modelos buscó promover el bienestar material de los pueblos en que se aplicaron, y se ofreció como la vía más rápida y efectiva para lograr el progreso económico y social.

A lo largo del “corto siglo 20”, como llamó el historiador Eric Hobsbawm al período que se inició al terminar la Primera Guerra Mundial y terminó con la caída del Muro de Berlín, el resultado de la pugna entre estos dos modelos marcó la historia de los esfuerzos por lograr la prosperidad y el bienestar. Entre los hitos más importantes de este período tenemos la crisis de la Bolsa de Nueva York en 1929 y la Gran Depresión de los años treinta, que pusieron de manifiesto la debilidad de las estructuras

sociales e institucionales para preservar la estabilidad económica y mantener la cohesión social en los países occidentales. La necesidad de lograr un mejor balance entre el libre juego de las fuerzas del mercado y la acción del Estado para superar estas debilidades dio lugar a la creación de una serie de instituciones públicas, a la adopción de medidas para regular el comportamiento de los mercados (sobre todo en el ámbito financiero), y a programas para redistribuir los beneficios del crecimiento económico.

En los Estados Unidos surgieron empresas públicas federales, estatales y municipales para la provisión de servicios a la comunidad, se establecieron programas públicos para generar empleo y reducir la pobreza, y se crearon entidades reguladoras para combatir los monopolios y promover la competencia. Algo similar sucedió en muchos países de Europa Occidental, aunque la combinación de economías de mercado con autoritarismo político desembocó en el Fascismo en España e Italia, y en el Nazismo en Alemania. Por otra parte, luego de la revolución de 1917 la Unión Soviética nacionalizó los medios de producción, abolió la propiedad privada e instauró un régimen político de dictadura del proletariado con lo que se transformó al Estado en el principal protagonista de los procesos económicos y sociales. Los avances económicos que marcaron los primeros decenios de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas generaron entusiasmo entre muchos seguidores de este modelo en otros países, y permitieron presentarlo por varios decenios como una alternativa a los países del mundo en desarrollo.

La enorme movilización de capacidad productiva, personas y energías que implicó la Segunda Guerra Mundial demostró que los estados era capaz organizar y conducir operaciones militares sumamente complejas empleando una amplia gama de métodos de gestión modernos. El triunfo de los Aliados sobre las potencias del Eje, resultado de esta movilización sin precedentes, generó un sentimiento de optimismo y generosidad que fue ampliamente compartido por todos los sectores de la sociedad. Este sentimiento, unido a las experiencias positivas con el papel el Estado y al sentido de solidaridad que surgió del sacrificio de muchos

jóvenes de los más diversos estratos sociales, sentó las bases para un gran acuerdo entre el capital y el trabajo.

Este gran acuerdo entre el capital y el trabajo que se forjó en Europa y Norteamérica a partir de la Segunda Guerra Mundial dio origen al Estado benefactor (*welfare state*) y a la seguridad social, redujo los impactos negativos de la liberalización de los mercados, permitió superar antagonismos que llevaron a conflictos sociales e inestabilidad política en la primera mitad del siglo 20, e hizo posible un crecimiento económico mundial y avances sociales sin precedente. Un aspecto clave de este acuerdo fue la recaudación de impuestos a la rentas del capital para financiar los servicios sociales asociados al Estado benefactor, tales como educación gratuita, salud pública, seguros de desempleo, subsidios para vivienda y transferencias de ingresos para los más pobres. Esto permitió un aumento generalizado del consumo, mejoras en los niveles de vida y un mayor bienestar para todos. En algunos países en desarrollo se pusieron en práctica políticas sociales similares a las europeas y norteamericanas, aunque los limitados recursos fiscales no permitieron extender estos beneficios a la mayoría de la población.

Sin embargo, este gran acuerdo entre el capital y el trabajo así como el Estado Benefactor que fue su principal expresión institucional— empearon a resquebrajarse durante los últimos dos decenios. La expansión de las actividades del Estado, la ineficiencia de las agencias prestadoras de servicios sociales y el envejecimiento relativo de la población llevaron a un aumento progresivo de la carga tributaria que agobió a los contribuyentes. Esto generó una reacción en contra de lo que se percibió como “gigantismo estatal” en muchos países industrializados, que llegó a su clímax durante el decenio de 1980 en los Estados Unidos y el Reino Unido. En forma adicional, la globalización financiera contribuyó a socavar las bases del acuerdo social entre el capital y el trabajo. La gran movilidad que ha caracterizado al capital financiero durante los últimos veinte años ha limitado severamente las posibilidades que tienen los estados de gravar las rentas asociadas al capital, lo que ha dejado a los gobiernos con la poco atractiva opción de aumentar los impuestos a

las rentas del trabajo para mantener los beneficios y los programas redistributivos asociados con Estado benefactor.

La caída del Muro de Berlín, el colapso económico y político de la Unión Soviética, y el fracaso de las economías centralmente planificadas eliminaron uno de los dos grandes caminos que se ofrecían como alternativa a los países pobres. Al mismo tiempo, la desaparición del modelo soviético de desarrollo permitió apreciar más claramente las diferencias que existen en el funcionamiento de las diversas economías de mercado. Por ejemplo, la versión americana del capitalismo pone énfasis en la competencia individual, el rendimiento financiero a corto plazo en las empresas y limita la gama de servicios sociales brindados por el Estado. En contraste, las versiones alemana y japonesa ponen énfasis en el consenso y en la acción colectiva, en el desempeño empresarial a largo plazo, y contemplan una gama más amplia de intervenciones estatales en el suministro de bienes públicos.

Una de las tareas centrales para responder creativamente a los desafíos del desarrollo en los inicios del siglo 21 consiste en definir adecuadamente el papel que debe jugar el Estado, particularmente en el contexto del nuevo orden global fracturado que está afianzándose en la actualidad. Durante los últimos decenios los Estados han venido perdiendo la capacidad de controlar cualesquiera de los fenómenos –políticos, económicos, sociales, ambientales, culturales o tecnológicos– que se presentan ahora en el mundo. La preeminencia de los Estados está siendo erosionada en muchos aspectos de la política exterior, tal como lo demuestran la renovada importancia de las organizaciones regionales e internacionales en asuntos tales la prevención y solución de conflictos. Algo similar sucede con la soberanía estatal en la política económica debido, entre otras razones, a la capacidad de las instituciones financieras internacionales de establecer condiciones para el acceso a los recursos bajo su control, a la proliferación de acuerdos comerciales en todas las regiones del mundo, y al creciente poder económico de las corporaciones transnacionales y los inversionistas privados. Además, la influencia que han adquirido las organizaciones internacionales, inclusive

las no gubernamentales, en campos tales como los derechos humanos y la protección del medio ambiente condiciona el ejercicio irrestricto de la soberanía nacional.

Al mismo tiempo, la necesidad de mejorar la eficiencia de la gestión gubernamental, el deseo de extender y profundizar las prácticas democráticas, la voluntad de reafirmar identidades culturales, y la proliferación de conflictos étnicos y religiosos, empujan a los Estados hacia la cesión de autonomía y la transferencia de competencias a una amplia gama de entidades subnacionales de gobierno (distritos, provincias, autonomías, estados, autoridades metropolitanas, consejos territoriales). Se está generalizando la delegación de responsabilidades para la administración de la educación y la salud públicas, para el mantenimiento de la infraestructura física, y para muchos otros programas gubernamentales. Además, la descentralización fiscal y la recaudación de impuestos locales han permitido a estas circunscripciones contar con recursos financieros propios para reforzar su autonomía. En casos extremos de conflictos violentos, esto ha llevado a la escisión de varios Estados, sobre todo en Europa Oriental, Asia Central y en África al Sur del Sahara.

El Estado nación –una de las más importantes innovaciones institucionales de los últimos tres siglos– está siendo sometido desde hace varios decenios a enormes tensiones que se originan tanto dentro como fuera de su territorio. Al sobrepasar la capacidad de procesamiento y respuesta de las agencias gubernamentales a través de las cuales actúan los estados, estas nuevas demandas han generado incertidumbre, inestabilidad, turbulencia y una crisis global de gobernabilidad. Para enfrentar esta crisis y crear un entorno internacional más estable y favorable a los esfuerzos de desarrollo será necesario complementar la acción de los estados, involucrando al sector privado y a las organizaciones de la sociedad en muchas tareas que antes eran consideradas como ámbito exclusivo para la acción estatal.

No obstante, el Estado está aún muy lejos de desaparecer o de volverse obsoleto. Pese a las presiones que enfrenta desde arriba y desde abajo,

y a la diversidad de agentes que intervienen para configurar el orden global fracturado, durante los próximos decenios los Estados continuarán siendo los actores principales en el escenario internacional. Han mostrado una gran capacidad para adaptarse a las cambiantes circunstancias, particularmente considerando el papel más activo que juegan el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de desarrollo al iniciarse el siglo 21. Además, no se avizoran entidades capaces de reemplazar al Estado en sus funciones de garantizar la seguridad interna y externa, regular los mercados, promover la igualdad de oportunidades, proteger el medio ambiente y proveer infraestructura física, entre otras funciones orientadas hacia lograr el bien común.

\*\*\*

La toma de conciencia acerca del papel central que seguirá jugando el Estado durante los primeros decenios del siglo 21 ha sido resultado de un amplio debate que tuvo lugar durante los últimos 25 años. La preeminencia que asignaron al Estado las teorías y estrategias de desarrollo desde fines de los años cuarenta empezó a ser cuestionada en círculos académicos y políticos a partir de mediados de los setenta, y cristalizó a fines de los ochenta en lo que se denominó el “Consenso de Washington” sobre políticas económicas. Este consenso articuló el sentido común prevaleciente en la comunidad académica y las instituciones financieras internacionales, y su principal contribución fue el reconocer la importancia de los mercados y las limitaciones de la intervención estatal. Sin embargo, muchos funcionarios de organismos internacionales –y aún más importante, funcionarios gubernamentales responsables de las políticas económicas en América Latina– interpretaron el Consenso de Washington en forma sesgada e inflexible. Esto los llevó a justificar e imponer medidas extremas de liberalización comercial, desregulación financiera, privatizaciones apresuradas y recortes del gasto público sin establecer prioridades, sin tomar en cuenta costos de oportunidad, sin considerar sus efectos secundarios y sin discusión pública.

Diez años más tarde una revisión de este consenso por quienes lo formularon llevó a moderar varias de sus recomendaciones de política eco-

nómica, y también a incorporar las “reformas de segunda generación” para mejorar el desempeño del Poder Judicial, las agencias reguladoras, el sistema educativo y el funcionamiento de todo tipo de instituciones. Por su parte, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional han adoptado en los últimos años interpretaciones más balanceadas de las políticas del Consenso de Washington, complementándolas con medidas para reformar las instituciones públicas, eliminar la corrupción, promover el respeto a los derechos humanos, y reforzar la participación ciudadana y la gobernabilidad democrática.

Estos cambios y vaivenes sugieren que no es fácil ubicar la acción de las fuerzas de mercado en su dimensión correcta. Para lograr esto es preciso reconocer que el mercado es una construcción social, una creación humana, y no una ley de la naturaleza. Como toda construcción social, requiere de intervenciones activas para funcionar en forma adecuada y eficiente. Además, el mercado no abarca concepciones éticas ni morales, ni tiene porque hacerlo: es un instrumento ciego, cuya descarnada operación permite asignar los recursos eficientemente, tanto en el consumo como en la producción de bienes y servicios, en función de la satisfacción y de la rentabilidad anticipadas.

Sin embargo, para que el mercado funcione en forma óptima es preciso cumplir con un conjunto de condiciones muy estrictas –información total para productores y consumidores, competencia perfecta sin posibilidad de que las empresas puedan manipular los precios, ausencia de externalidades e inexistencia de bienes públicos, entre otros– que es prácticamente imposible lograr en la vida real. Por lo tanto, para que el mercado cumpla con sus funciones en la economía realmente existente, es necesario crear otras instituciones sociales que permitan aproximarnos a las condiciones ideales de su funcionamiento.

A su vez, esto requiere de la intervención estatal y de la participación de la sociedad civil, lo que conduce a la aparente paradoja –señalada clara-

mente por el historiador Karl Polanyi hace más de medio siglo en su extraordinario libro *La gran transformación*— de que la regulación estatal, la provisión de bienes públicos, la participación de los consumidores, y las relaciones de confianza entre actores económicos y sociales son condiciones necesarias para el buen funcionamiento de los mercados. Ni el estado ni las organizaciones de la sociedad civil deben ser simplemente espectadores pasivos de la operación del mercado; por el contrario, debe participar activamente en crear las condiciones para su buen funcionamiento.

A partir de estas consideraciones, es posible identificar uno de los principales desafíos que enfrentamos los latinoamericanos para avanzar hacia la prosperidad y el bienestar al iniciarse el siglo 21. Debemos evitar convertirnos, una vez más, en prisioneros de una de las cuatro utopías que, llevadas a sus extremos, han causado mucho daño en nuestra región. Se trata de la *utopía estatista*, en la cual el Estado puede y debe hacerlo todo; la *utopía de mercado*, en la cual basta sólo con dejar que funcionen la fuerzas de mercado para resolver todos nuestros problemas; la *utopía basista*, en la cual la acción de las bases organizadas es lo único que puede llevarnos hacia el desarrollo; y la *utopía caudillista*, que postula que sólo un liderazgo autoritario con mano dura y fuerte, a menudo encarnado en la fuerza armada, es capaz de conducirnos hacia la prosperidad y el bienestar para todos.

Si bien ninguna de estas utopías ha dominado completamente el escenario político a lo largo del tiempo, en determinados momentos alguna de ellas ha llevado la voz cantante en diversos países de América Latina. Por ejemplo, en el Perú hemos experimentado el predominio de las utopías estatista y caudillista con el gobierno militar presidido por Juan Velasco Alvarado a fines de los sesenta y principios de los setenta, la pugna entre la visión estatista y la utopía basista durante el gobierno de Alan García en la segunda mitad de los ochenta, y el predominio de la utopía de mercado, matizada con una importante participación de la fuerza armada, en el último decenio durante los dos gobiernos de Alberto Fujimori.

Para avanzar en el diseño y puesta en práctica de estrategias de desarrollo en los primeros decenios del siglo 21 es necesario evitar los extremos que representan estas cuatro utopías. Pero como al fin y al cabo todo proyecto de renovación social requiere de un cierto componente utópico, deberíamos buscar la *utopía del justo medio*, que se caracteriza por un equilibrio entre la acción del Estado, de las fuerzas de mercado y de las organizaciones de la sociedad civil, así como por una subordinación –sin sumisión– de las Fuerzas Armadas al poder civil. Sólo un balance adecuado entre todos estos protagonistas de nuestro desarrollo hará que entremos con buen pie al siglo 21.

\*\*\*

Durante los últimos cuatro decenios el Perú ha experimentado varias reformas del Estado, y en particular del Poder Ejecutivo. Bajo la influencia de las ideas de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas y del Centro de Altos Estudios Militares (CAEM), el gobierno militar de 1962-63 inició –con la creación del Instituto Nacional de Planificación (INP)– lo que puede considerarse como la primera modernización del aparato estatal peruano de en el período de la posguerra. Bajo la dirección técnica del Coronel José Ballelli, esta institución se convirtió en el principal centro de estudios y análisis de la realidad peruana –aún no existían el Instituto de Estudios Peruanos, GRADE, el Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico, y otros centros de estudio estaban más dedicados a las actividades de promoción del desarrollo que a la investigación– y el INP fue el semillero de funcionarios públicos y empresarios privados de destacada trayectoria.

Las reformas del primer gobierno del Presidente Fernando Belaunde empezaron a darle una mayor capacidad operativa a la administración pública. Se creó el Banco de la Nación a partir de la antigua Caja de Depósitos y Consignaciones, se fortalecieron varios ministerios, se unificaron el Seguro Social del Obrero y del Empleado, y las elecciones

municipales reforzaron a los gobiernos locales. También se trató de mejorar la eficiencia de algunas dependencias y empresas públicas, tales como la Empresa Petrolera Fiscal y la Corporación Nacional de Fertilizantes. Hacia el fin del gobierno del Presidente Belaunde, el Primer Ministro Manuel Ulloa intentó introducir una reforma tributaria cuya ejecución fue interrumpida por el golpe militar de 1968.

Entre 1968 y 1975, durante el gobierno del general Juan Velasco Alvarado, se transformó completamente, no sólo el modelo de desarrollo, sino también la estructura del Poder Ejecutivo. Se incrementó el número de ministerios y de entidades con rango ministerial (recordemos, entre otras entidades, al Ministerio de Alimentación, el de Comercio, la Oficina Nacional de Integración y el Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social). Se crearon, además, una serie de agencias gubernamentales autónomas adscritas a los diferentes sectores de la administración pública, tales como la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), el Consejo Nacional de Investigación, que más tarde se transformaría en Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y varios institutos tecnológicos sectoriales. Por otra parte, las nacionalizaciones y la quiebra de algunas empresas privadas que fueron absorbidas por el Estado aumentaron el número de empresas públicas. Por ejemplo, con la quiebra del Banco Popular el Estado se hizo dueño de una serie de empresas que dependían de éste (incluyendo el cine Colón en la plaza San Martín que ya se especializaba en películas pornográficas). De esta manera el Estado se convirtió en el principal protagonista de los procesos económicos y sociales.

La crisis económica de 1976, con el primer gran “paquetazo” del ministro Luis Barúa, forzó un ajuste fiscal y una cierta racionalización del gasto público. En 1979, cuando Javier Silva Ruete era Ministro de Economía y Finanzas, se ejecutó uno de los primeros programas de reducción de personal del Estado, otorgando un año de sueldo como incentivo para que los funcionarios públicos renunciaran en forma voluntaria. Una evaluación realizada años más tarde indicó que los funcionarios más capaces, quienes tenían mejores posibilidades de obtener

trabajo en la empresa privada, los organismos internacionales y en las instituciones de enseñanza superior fueron los que dejaron el sector público. Esto redujo la planilla gubernamental, pero a cambio aumentó el número de pensionistas y disminuyó significativamente la capacidad operativa de las entidades estatales.

En su segundo gobierno el Presidente Belaunde empezó a adecuar la administración pública a las nuevas exigencias de la estrategias de desarrollo y el contexto internacional. En 1982-1983 se lanzó un programa de modernización administrativa del Estado con un préstamo de US \$10 millones otorgados por el Banco Mundial. Se creó un fondo para apoyar la contratación de funcionarios de alto nivel, se hizo un esfuerzo por mejorar el sistema de formulación y ejecución del Presupuesto Nacional, y se diseñaron sistemas para la gestión pública, tales como un programa computerizado para el registro y seguimiento de las operaciones de endeudamiento del Estado. Además, dos instituciones educativas, la Escuela Superior de Administración de Negocios (ESAN) y la Universidad del Pacífico, recibieron parte de los recursos del préstamo para realizar estudios sobre la reforma del Estado y preparar materiales para entrenamiento en gestión pública. Sin embargo, nada de esto llegó a ponerse en práctica y la mayor parte de este préstamo se destinó a la contratación de consultores externos cuyo conocimiento del país era bastante limitado. Como consecuencia, el impacto de este programa de modernización administrativa fue muy escaso.

Pese a algunos intentos, bastante tímidos, de introducir orden en el aparato estatal durante los dos primeros años del gobierno Presidente Alan García –por ejemplo, a través del refuerzo de CONADE, el *holding* de empresas públicas– se mantuvo el aparato estatal prácticamente intacto, se añadieron numerosos funcionarios públicos a las planillas del Estado, se intentó nacionalizar la banca privada y se crearon los gobiernos regionales, algunos de los cuales se poblaron de una frondosa burocracia. Hacia 1989-1990 el aparato del Estado colapsó por su propio peso: en 1990 las 177 empresas públicas existentes perdieron más de US \$530 millones. Además, la hiperinflación y la crisis económica re-

dujeron la recaudación fiscal a menos del 5% del PBI en 1989, una de las proporciones más bajas del mundo. Esto llevó a lo que Richard Webb ha llamado “una privatización *de facto*” del aparato estatal, que perdió su capacidad de cumplir con sus funciones más elementales, incluyendo la de garantizar la seguridad pública.

Luego de las medidas de emergencia adoptadas por el Presidente Alberto Fujimori en 1990, el año siguiente se inició un programa de reducción de personal en el aparato del Estado, principalmente mediante incentivos para estimular renunciaciones voluntarias. Entre 1990 y 1993 el número de empleados públicos se redujo en un 14% (el 69% de reducción en el gobierno central fue compensada con un aumento de 142% en los gobiernos regionales, que en 1993 representaron el 44% de los 650,000 empleados públicos). El costo de esta reducción fue estimado por el Banco Mundial en cerca de US \$520 millones, de los cuales US \$110 millones de dólares se pagaron en incentivos a los que dejaron de laborar para el Estado y el resto corresponde a los pagos adicionales por concepto de pensiones.

La privatización de empresas públicas y el cierre de numerosas entidades estatales fueron contrarrestados por la creación de nuevos ministerios (Presidencia y Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano), de varias entidades reguladoras, de numerosos programas especiales, y por la multiplicación de los Gobiernos Regionales Transitorios. Los cambios introducidos en los organismos con la avalancha de decretos legislativos luego del autogolpe del Ingeniero Alberto Fujimori el 5 de abril de 1992, así como las numerosas modificaciones a las leyes y decretos legislativos que introdujeron tanto el Congreso como el Ejecutivo en los años siguientes, fomentaron la confusión, la superposición de funciones y los conflictos de competencia entre ministerios y otras entidades públicas. Todo esto ha llevado a un Poder Ejecutivo excesivamente centralizado y concentrado, que se caracteriza por su ineficiencia y debilidad institucional, a lo que se debe añadir un estilo de gobierno autoritario que deja poco espacio para la iniciativa de ministros y otros los altos funcionarios.

La devolución de un proyecto de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo presentado al Congreso por el Primer Ministro Alberto Pandolfi en 1996 marcó otro intento fallido de reformar el Poder Ejecutivo. Como parte de este intento, la Presidencia del Consejo de Ministros creó varios equipos de trabajo para apoyar a los ministerios en la preparación de planes estratégicos. Algunos de estos equipos, compuestos principalmente por jóvenes tecnócratas con excelente formación académica pero con muy poca experiencia, siguieron trabajando para los ministerios una vez que se abandonó el intento de reforma y lograron introducir algunas mejoras administrativas. En forma adicional, el Perú sufrió el bochorno de cancelar un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo por US \$55 millones para la reforma de la administración pública, luego de que este fuera aprobado formalmente por el directorio de dicha institución. La razón ostensible para esta cancelación fue la percepción de que la reforma del Poder Ejecutivo dejaría a un buen número de funcionarios públicos sin trabajo. Algo similar sucedió dos años más tarde con la cancelación de un préstamo ya aprobado por el directorio del Banco Mundial por US \$25 millones para la reforma del Poder Judicial, pero en este caso el gobierno no aceptó las condiciones de este organismo internacional que exigía una mayor independencia y autonomía para el sistema de administración de justicia.

Hacia fines del decenio de 1990 se volvió a tocar el tema de reforma del Poder Ejecutivo, esta vez en el contexto de una crisis de crecimiento económico, una disminución significativa en la recaudación fiscal, y llamados del empresariado para reducir el gasto público. Luego de todos los intentos de reforma en que se embarcó fallidamente el gobierno durante el decenio de los noventa, la respuesta del Presidente de la República fue pedir a la CONFIEP, el principal gremio empresarial del Perú, que presente sugerencias sobre como reformar el Poder Ejecutivo. La reacción del presidente de uno de los gremios afiliados a esa institución fue inmediata: exigir al gobierno que cumpla con sus funciones, su responsabilidad y las promesas que hizo durante el decenio de los noventa, y no esperar que el sector privado sea el que plantee como reformar al Estado.

La situación del Poder Ejecutivo al iniciarse el siglo 21 en el Perú adolece de una serie de defectos. Existen algunas islas de modernidad y eficiencia perdidas en un mar de mediocridad, se han acumulado una serie de distorsiones y vicios administrativos, y se necesita urgentemente una racionalización y reestructuración de la administración pública. Además, no se han modificado significativamente los procedimientos para formular el Presupuesto de la República –que parecen diseñados para ofuscar y confundir a la ciudadanía–, ni se han actualizado los mecanismos para controlar y evaluar su ejecución. Todo esto hace que el Poder Ejecutivo no esté a la altura de los desafíos que enfrentará durante los primeros decenios del siglo 21.

El presente trabajo es el resultado de un esfuerzo de varios años que empezó a fines de 1993, poco después de iniciado el programa de trabajo de AGENDA: Perú. Antonio González Norris y Jaime Johnson prepararon informes sobre los problemas centrales en la administración pública peruana, y Claudio Herzka preparó un informe sobre los programas de reforma del sector público en América Latina como parte de una serie de trabajos que se realizaron en GRADE paralelamente a los esfuerzos de AGENDA: Perú. Posteriormente se contó con la participación de Elena Conterno y Verónica Zavala, quienes prepararon un documento de trabajo durante 1994-1995 con la ayuda de Guillermo Felices y de Eliana Chrem. Este documento de trabajo fue uno de los principales insumos con que contó Gustavo Guerra García para preparar el presente informe a partir de fines de 1996 y durante 1997. Francisco Sagasti, tuvo a su cargo la dirección de los trabajos realizados por los diversos consultores y miembros del equipo de AGENDA: Perú, y también se encargó de supervisar la actualización del presente informe para su publicación.

En varias ocasiones a lo largo de todo este proceso se nos dijo que era urgente que publicáramos los resultados de nuestros trabajos, ya que de otra forma sería demasiado tarde porque la reforma administrativa del Poder Ejecutivo era inminente. Si bien presentamos resultados parciales en dos eventos, uno convocado por la Escuela Superior de Admi-

nistración de Negocios (ESAN) y otro por el Centro de Estudios de Participación (CEDEP) en 1996 y 1997, hemos preferido demorar la publicación del presente texto hasta estar seguros de que su contenido corresponde al esfuerzo de las numerosas personas que han participado en él, y en especial al de Gustavo Guerra García quien tuvo que preparar tres versiones del presente informe en el año en que fue consultor de AGENDA: Perú. Las demoras y vacilaciones gubernamentales en la reforma del Estado durante todo el decenio de los noventa aseguran que este informe mantiene aun su plena vigencia, pese al tiempo que nos tomó alistar su publicación.

Luego de una breve introducción en la cual se destaca la importancia de la reforma del Estado, el trabajo plantea el contexto en el cual tiene lugar esta reforma. A esto sigue una apretada pero muy rica revisión de la literatura y un marco conceptual para caracterizar al Estado peruano y orientar la reforma del Poder Ejecutivo. Entre otros temas, este capítulo describe las principales fallas del mercado y las fallas del Estado, y especifica cuales deben ser las funciones del Estado en la actualidad. Una evaluación de la lógica de las reformas institucionales y cambios en la estructura del Poder Ejecutivo entre 1990 y 1996 es el tema del capítulo que sigue a continuación, el cual describe las principales medidas tomadas por el gobierno en este período. Luego se señala muy claramente en otro capítulo las limitaciones actuales del Poder Ejecutivo y los riesgos de seguir con “más de lo mismo”.

El siguiente capítulo plantea las principales propuestas para reformar al Poder Ejecutivo, tocando aspectos tales como su estructura organizativa, las funciones de cada nivel y dependencia administrativa, la forma en que puede mejorarse la coordinación y la eficiencia del Poder Ejecutivo, la distribución de papeles entre el sector público, el sector privado y el sector de la sociedad civil, el enfoque para la regulación de las empresas privadas y especialmente de los servicios públicos privatizados, y la desconcentración y descentralización de la administración pública. Un último capítulo de comentarios finales resume los principales temas tratados, y un conjunto de anexos proporciona mayores detalles sobre algunas de las propuestas que contiene el informe.

Esperamos que el presente texto contribuya a fomentar un diálogo y un debate en profundidad sobre la reforma del Estado en general y la del Poder Ejecutivo en particular, así como a forjar un consenso sobre las direcciones que tiene que tomar la evolución de la administración pública peruana para adecuarse a las exigencias y demandas del siglo 21.

Francisco Sagasti  
Max Hernández  
Directores de AGENDA: Perú

Lima, octubre de 1999

*A Rosa Ana*

# CAPÍTULO I

## **Introducción: La importancia de la reforma del Estado**

La reforma del Estado es un tema de fondo tanto en los países industrializados como en las naciones en desarrollo. En las economías modernas, los Estados están orientados a enfrentar la heterogeneidad social, contener el deterioro del ambiente, evitar colapsos en los procesos de acumulación de capital, fortalecer la capacidad de regulación (monetaria, financiera, competencia, monopolios naturales, defensa del consumidor, etc.) y promover la competitividad de sus economías tanto en los escenarios internacionales como en los procesos de integración.

Entre los grupos dirigentes y las organizaciones representativas de los países de altos ingresos existe una apreciación común sobre la importancia primordial de la acción del Estado y su repercusión en la vida económica, el proceso político y la cohesión social. En esos países, el papel del Estado es crucial en la definición de las políticas que se consideran prioritarias, como la promoción de la agricultura, la industria y la innovación científico-tecnológica.

En líneas generales, tanto en los países del mundo industrializado como en las naciones en desarrollo, las acciones y omisiones del Estado responden a los intereses que representa el gobierno en ejercicio. Sin embargo, la gran diferencia entre ambos grupos de países reside en la capacidad estatal para formular y ejecutar políticas. En las naciones industrializadas, las intervenciones en la economía a través de reservas del mercado interno, subvenciones, créditos blandos, asignaciones de presupuestos y actividades empresariales directas se ejecutan, por lo

general, sobre la base de dos elementos fundamentales: 1) una estrategia de desarrollo consensual y nacional, y 2) un Estado eficiente.

En contraste, en América Latina, particularmente en el Perú, existe una gran debilidad del aparato público y ello ocurre a pesar de que, por sus características (mayores diferencias sociales, mercados internos pequeños, sectores empresariales poco competitivos, etc.), es posible concluir que la región requiere una participación estatal tan importante o incluso mayor que la del mundo industrializado para enfrentar los principales problemas y desafíos del desarrollo. Por esta razón, la modernización del Estado no es sólo un tema prioritario, sino también urgente. Es importante señalar que en muchos países de bajos ingresos existe una desproporción entre las innumerables funciones desempeñadas por el gobiernos y sus precarias capacidades, lo que dificulta aún más las posibilidades de alcanzar el desarrollo sostenido. Por ello, el Banco Mundial, sostiene que la historia demuestra que se debe adoptar una doble estrategia: primero acomodar el papel del Estado a su capacidad para, posteriormente, elevar dicha capacidad revitalizando las instituciones públicas<sup>2</sup>.

Los nuevos modelos teóricos relacionados con la economía institucional y con los estudios sobre gobernabilidad indican que sin un Estado participativo y con una gran capacidad para racionalizar la formulación y ejecución de políticas, es poco probable que se consolide una estrategia de crecimiento de largo plazo que logre una articulación eficiente de los sectores público, privado y social.

Además, la experiencia internacional enseña que cuando se trata de reformar organizaciones públicas, los avances parciales, pero sólidos, capaces de obtener un amplio apoyo que haga difícil su reversión, son preferibles a los grandes saltos hacia adelante que rara vez llegan a consolidarse y a sobrevivir a quienes los impulsan.

---

<sup>2</sup> Banco Mundial. *El Estado en un mundo en transformación: Informe sobre el desarrollo mundial 1997*. Banco Mundial, Washington DC, 1997.

Este libro propone un conjunto amplio y articulado de conceptos operativos útiles para caracterizar al aparato del Estado peruano, identificar sus principales problemas y proponer pautas para la reestructuración del Poder Ejecutivo. La tarea no es fácil y entre las razones que explican las dificultades para abordar la problemática de la reforma del Estado en este país destacan las siguientes:

- Todo proceso de reforma estatal requiere de un enfoque interdisciplinario que integre, por lo menos, a la economía, la ciencia política, la administración, el derecho, las relaciones internacionales y el resto de disciplinas asociadas al modelo de desarrollo .
- A nivel internacional, se reconoce que<sup>3</sup> :  
“no se sabe mucho sobre las tendencias a largo plazo de la participación económica global del Estado ni sobre la composición del gasto público. Tampoco hay muchas pruebas (ni estudios) sobre los beneficios económicos y sociales del aumento de esa participación. Esto es importante para determinar si debe reformarse el Estado y qué puede aprenderse de las experiencias de los países que han tratado de hacerlo”.
- La mayoría de enfoques sobre la reforma del Estado se han creado para sociedades industrializadas que cuentan con Estados eficientes, un desarrollo significativo de sus mercados e importantes niveles de civilidad. Es decir, las principales innovaciones teóricas y prácticas relacionadas con la gestión pública se han producido en contextos completamente diferentes al peruano.
- El Perú constituye un caso extremo desde diferentes puntos de vista: extrema pobreza, extrema debilidad del Estado, extrema insuficiencia en el desarrollo de los mercados y extremos desencuentros históricos entre las organizaciones significativas de la sociedad. Además, en el

---

<sup>3</sup> Schuknecht, Ludger y Tanzi, Vito. “Reforma del Estado en países industriales”. En: *Finanzas & Desarrollo*, 33 (3), 1996. pp. 2-5

pasado reciente los peruanos han pasado de un gobierno en extremo intervencionista (1985-1990) a uno en extremo liberal (1990-1996).

- Se requiere mucho conocimiento práctico y concreto de las diferentes realidades del país. El Perú es también difícil de analizar por su extrema diversidad<sup>4</sup>:  
“(…) país pluriétnico y multilingüe; sociedad escindida por la pobreza y la exclusión; economía heterogénea en la que conviven, se superponen e interpretan los más variados estratos tecnológicos; Estado nacional que sólo recientemente incorpora a la mayoría de la población al cuerpo electoral”.
- Además, a pesar de todos los argumentos esgrimidos por quienes exigen en el gobierno a gerentes-tecnócratas y no a políticos, existen funciones elementales del Estado (lucha contra la pobreza, estrategia de desarrollo y otras prioridades) que no se resuelven exclusivamente sobre la base de recetas tecnocráticas o criterios de eficiencia y efectividad. Ello se debe a que todos los temas que de alguna manera afectan la competitividad de la economía, y al mismo tiempo el balance entre la eficiencia y la equidad en la sociedad, requieren de soluciones relacionadas con la construcción de consensos, proyectos nacionales y, en general, con la estructura de valores de la sociedad. Es necesario cuidarse de la ilusión tecnocrática de que existen soluciones mágicas –simples, lógicas, rápidas y eficientes– para la modernización de la administración pública.
- Finalmente, el tema de la reforma del Estado es también difícil porque el proceso no debe evaluarse como un cambio “de una vez y para siempre”; sino como una tarea permanente a través de la cual las organizaciones del Estado se adecúan al cumplimiento de objetivos de políticas articuladas a una estrategia de desarrollo coherente. Así, la ausencia de una visión compartida de desarrollo dificulta enor-

---

<sup>4</sup> Guerra-García, Francisco. *Reforma del Estado y crisis de los partidos*. Cedep, Lima, 1996, p. 60.

mamente la estructuración de enfoques y planteamientos de reforma del aparato público.

Cabe destacar que, desde mediados de 1996, el gobierno peruano anunció que se proponía realizar un conjunto de reformas para modernizar el aparato público. Sin embargo, aún no se ha producido ningún debate amplio sobre el contenido y la dirección de estas reformas. Además, no existe una visión común dentro del mismo Poder Ejecutivo en cuanto al sentido de este proceso<sup>5</sup>. En estas condiciones, tampoco se ha producido un consenso general entre el gobierno, el sector privado y los sectores importantes de la sociedad sobre la forma de emprender la difícil tarea de modernizar la gerencia del sector público y reestructurar al Ejecutivo.

Adicionalmente, el gobierno tampoco considera que existe necesidad de articular la visión de corto plazo del proceso de modernización del Estado en el marco de un enfoque de largo plazo de la estrategia de desarrollo del país.

Durante la última década diferentes instituciones, investigadores y analistas –peruanos y extranjeros– han identificado ciertos elementos que requieren ser considerados en el proceso de reforma del Poder Ejecutivo. No obstante, dichas contribuciones aún no han sido articuladas para constituir una visión integrada y con perspectiva estratégica para aproximarse al tema en cuestión.

El presente estudio está diseñado para articular e integrar las diferentes contribuciones y aportes realizados sobre la reestructuración del Poder Ejecutivo en el Perú. La idea es que esta propuesta propicie un amplio debate y un intenso proceso de consultas sobre las pautas que deberían tenerse en cuenta para modernizar el Estado peruano en general y, en particular, al Poder Ejecutivo.

---

<sup>5</sup> Gestión. “Discrepancias en el Ejecutivo por modernización del Estado: para un sector de ministros no es posible que luego de un año, sólo se pretenda trasladar entidades y viceministerios”. Año 7, N° 1851, 7 de diciembre de 1996, p. 40.

## CAPÍTULO II

### **El contexto de la reforma del Estado en el Perú**

Tres conjuntos de factores deben ser tomados en cuenta al examinar el contexto que enmarca los esfuerzos para reformar el Estado peruano: 1) las características del contexto internacional y el proceso de globalización mundial; 2) la crisis de gobernabilidad democrática que el Perú ha experimentado desde principios del decenio de los 80 y 3) las exigencias de la transición de un período de estabilización económica a uno de reformas estructurales e institucionales.

#### **EL PROCESO DE GLOBALIZACION Y EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL**

Los esfuerzos por reformar las funciones y la estructura del Estado en los diversos países de la región tienen lugar en el marco de un orden global fracturado, en el cual coexisten procesos de globalización comercial, financiera, política, tecnológica, cultural y ambiental, con profundas y crecientes divisiones entre los países y los diferentes grupos sociales que los constituyen<sup>6</sup>.

La multiplicidad de cambios y nuevas tendencias indican que está en marcha un proceso acelerado, segmentado y desigual de globalización. La expansión mundial en las actividades productivas y de servicios, la

---

<sup>6</sup> Sagasti, Francisco R. "National Strategic Planning in a Fractured Global Order", En: *Development - Journal of SID*, 1991, N° 3/4, pp. 11-15.

importancia cada vez menor de las fronteras nacionales y el intenso intercambio de información y conocimiento coexisten con la concentración de actividades globales en ciertos países, regiones, ciudades y barrios. Estas actividades se desarrollan paralelamente a la marginación de muchas actividades productivas y de las personas involucradas en ellas.

Este nuevo orden es global, pero no es integrado. Es un orden que pone en contacto a la mayoría de las personas entre sí, pero que al mismo tiempo mantiene profundas brechas y fisuras entre diferentes grupos de países y entre las personas de una determinada nación. Es un orden que segrega a una gran parte de la población mundial e impide que participe de los beneficios que ofrecen los avances científicos y tecnológicos.

En la actualidad, existe un núcleo de actividades económicas estratégicas: mercados de capital, servicios empresariales, turismo, tecnología y algunas líneas de producción (automóviles, computadoras y los productos electrónicos), que determinan el ritmo de evolución de la economía globalizada. Estas actividades se encuentran estrechamente ligadas al cambio técnico y a los desarrollos de la informática, la biotecnología, la bioquímica, la electrónica y la cibernética.

Las empresas que se relacionan con esas actividades operan en tiempo real y en forma simultánea por todo el planeta. Pero, en aquellos lugares donde estas industrias no desempeñan un papel importante, las sociedades están siendo marginadas y corren el riesgo de convertirse en irrelevantes para el funcionamiento de una economía cada vez más globalizada, en la cual, como indicó el científico social Rajni Khotari en la Conferencia del Cairo de 1987, “por primera vez en la historia de la humanidad, los ricos no necesitan de los pobres”.

### **Interdependencia económica**

Desde el punto de vista económico, el proceso de globalización está produciendo un conjunto de importantes transformaciones en los patrones

de interdependencia. Entre ellos es necesario destacar el crecimiento explosivo y la globalización de los mercados financieros, cambios sustanciales en la estructura y la orientación del comercio internacional, y la profundización de las desigualdades entre países ricos y pobres.

La gran diversidad y amplitud de los posibles cambios en prácticamente todos los aspectos de la economía internacional ha sido mucho mayor durante la década de los noventa que en cualquier momento de los cuatro decenios precedentes. La creciente interdependencia ha creado un contexto económico internacional que transmite y amplifica los disturbios en cualquier mercado, magnifica su impacto y aumenta significativamente la incertidumbre. Esta situación ha sido exacerbada por la ausencia de normas y reglamentos internacionales efectivos y por la inexistencia de instituciones capaces de regular los flujos financieros y comerciales. A todo esto habría que añadir las limitaciones de la coordinación de políticas entre las principales economías del mundo.

Actualmente, los mercados financieros internacionales abarcan una vasta red de transacciones que involucran entre otras: 1) la compra y venta de acciones a nivel global; 2) el arbitraje en múltiples mercados y monedas; 3) las inversiones en portafolio por medio de una asombrosa variedad de fondos internacionales y 4) los flujos masivos de capitales a través de las fronteras<sup>7</sup>.

Las transacciones financieras han adquirido vida propia y se han separado de la producción y distribución de bienes y servicios. A su vez, la globalización de los mercados financieros ha fomentado un explosivo crecimiento de las transacciones entre los centros financieros que están ubicados en unas pocas ciudades –principalmente de los países industrializados– como Nueva York, Chicago, Londres, Tokio, Frankfurt, París, Bruselas, Zurich y Hong Kong.

---

<sup>7</sup> Un ejemplo de este fenómeno es el reciente debate acerca de la forma de regular el mercado internacional de productos financieros derivados.

En contraste, y a pesar del reciente crecimiento de los mercados emergentes de capital, Asia y América Latina aún están muy lejos de plantear un desafío a los centros financieros ya establecidos.

Por otra parte, están surgiendo nuevas redes de convenios comerciales entre corporaciones transnacionales –que abarcan diversos aspectos como manufactura, finanzas, comercialización, servicios y distribución– que se caracterizan por un complejo patrón de acuerdos cooperativos y competitivos que cambian continuamente. Alianzas estratégicas entre empresas en actividades de investigación y desarrollo en las etapas pre-competitivas se producen paralelamente a una feroz competencia en los mercados de productos finales.

En esos procesos, la unidad económica empieza a dejar de ser la empresa –local, internacional o transnacional– y comienzan a generarse redes organizativas específicas, creadas para propósitos particulares en un momento determinado. Estas redes tienden a operar de forma independiente a las empresas que las establecieron y su racionalidad está orientada a la búsqueda incesante de competitividad.

### **Preeminencia de los sistemas democráticos**

En el nuevo orden global fracturado, el pluralismo político, la participación popular y los movimientos hacia la democracia están convirtiéndose en un hecho de la vida política cotidiana en todos los puntos del planeta. En la actualidad, es casi imposible pensar en aceptar –al menos sin protestas ni sanciones internacionales– la imposición de un nuevo régimen dictatorial sobre los ciudadanos de cualquier país.

A principios del decenio de los noventa, entre los procesos más significativos de la evolución hacia la democracia destacaron los siguientes:

- En los países de Europa Oriental se realizaban elecciones abiertas por primera vez en más de medio siglo.

- Casi todos los países de América Latina y el Caribe tenían regímenes democráticos.
- Los países del Asia Central y de la ex-Unión Soviética trataban de convertirse en naciones modernas y las presiones hacia la liberalización política aumentaban en todo el Asia.
- Desapareció el gobierno racista blanco en Sudáfrica.
- Se produjeron evidencias de diferentes intentos por abolir los regímenes de un solo partido en varios países de Africa.

Sin embargo, tal y como lo demuestran las principales guerras civiles (ex-Yugoslavia y Somalia) y los autogolpes organizados por líderes elegidos democráticamente (Rusia y Perú), los avances hacia la democracia, el respeto por los derechos humanos y la coexistencia pacífica no están garantizados en modo alguno.

### **Crisis de gobernabilidad**

En este contexto, el tema de la gobernabilidad se ha vuelto sumamente importante tanto en los países industrializados como en las naciones en desarrollo. Ello ocurre por diferentes factores, entre los cuales destacamos los siguientes:

1. Los Estados-nación pierden terreno como comunidades políticas, en el sentido de poder controlar cualquier fenómeno económico, social, ambiental o tecnológico. La preeminencia y la soberanía del Estado-nación es erosionada por una mayor presencia de las Naciones Unidas en la prevención y resolución de conflictos; la proliferación de acuerdos regionales de comercio y cooperación económica; el creciente poder económico de las corporaciones transnacionales y las condiciones que establecen las instituciones financieras internacionales para obtener acceso a los recursos bajo su tutela.

2. Las presiones disgregadoras a las que está sometido el Estado tanto desde abajo –movimientos regionalistas, afirmación de identidades étnicas, desarrollo de economías locales, presiones de las organizaciones de base– como desde arriba –globalización financiera, coordinación internacional de políticas económicas, presiones de los organismos internacionales, vigencia de los derechos humanos– constituyen fuertes amenazas para los ámbitos tradicionales de decisión de éste. Ello ocurre en una gran variedad de temas, desde la política macroeconómica y la protección de los derechos humanos hasta la provisión de servicios de saneamiento y de educación.
3. La existencia de nuevas amenazas a la seguridad interna que imponen el terrorismo, el tráfico de drogas, la corrupción y el crimen organizado.

En los países industrializados una variedad de eventos políticos han causado una percepción general de crisis de gobernabilidad. Los escándalos de corrupción han minado la confianza de la ciudadanía en los sistemas políticos en Japón, Italia, Francia, España y Alemania. Además, grupos de extrema derecha xenofóbicos han surgido tanto en Alemania como en Francia y se han producido crisis constitucionales y conflictos en países como Canadá y el Japón.

A su vez, una prolongada reducción del bienestar económico en el Reino Unido, Australia, Canadá, España y Suecia está generando desilusión en cuanto a los sistemas políticos y las políticas económicas orientadas hacia el mercado. Además, la difusión del crimen organizado, el terrorismo y el tráfico de drogas en Europa, Estados Unidos, Japón y especialmente en la ex-Unión Soviética han generado un nuevo sentido de inseguridad e inestabilidad que pone en entredicho el compromiso social que existía entre los gobiernos y sus pueblos.

En los países en desarrollo, por su parte, los problemas de gobernabilidad se han intensificado debido a la brecha entre el crecimiento de las demandas sociales y la incapacidad de los marcos institucionales –que

incluyen a las instituciones del Estado, del sector privado y de la sociedad civil— para satisfacerlas.

La necesidad de movilizar apoyo político para llevar a cabo las reformas económicas, la naturaleza precaria de las nuevas democracias y la necesidad de contar con mecanismos legítimos y efectivos para la intermediación política también han provocado que los temas vinculados a la gobernabilidad cobren cada día mayor relevancia en las agendas nacionales. Por todo esto, los planes para reformar los Estados deben considerar muy cuidadosamente los ámbitos reales de decisión de que disponen las autoridades en los diferentes espacios de actuación del Estado.

### **LA CRISIS DE GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA EN EL PERÚ**

El primer informe de AGENDA: Perú, titulado *Democracia y buen gobierno*, resumió los problemas de gobernabilidad democrática en nuestro país en los siguientes términos:

“El Perú está atravesando por un proceso de cambio social profundo y acelerado, gestado desde hace varios siglos. Estos cambios corresponden, en cierta medida, a las transformaciones que tienen lugar en el mundo, pero el carácter multicultural, heterogéneo y complejo de la sociedad peruana los hace más agudos y los amplifica. En la transición hacia un nuevo siglo y un nuevo milenio vivimos en un tiempo de enormes desafíos y oportunidades para forjar nuestro propio destino como nación.

Durante los decenios de 1960 a 1980, estos procesos de cambio generaron una serie de demandas de bienes, servicios, orden y paz que desbordaron la capacidad de las instituciones del Estado, del sector productivo y de las organizaciones sociales para satisfacerlas. Estas demandas se derivan del crecimiento de la población y del hecho de que los sectores marginados ya no están dispuestos a seguir tolerando las injusticias que caracterizaron al Perú por si-

glos. El desfase entre las demandas y la capacidad para satisfacerlas llevó al cuestionamiento generalizado de las instituciones políticas, económicas y sociales, y generó una crisis de gobernabilidad. Durante la década de 1980 coincidieron el surgimiento y propagación de la violencia terrorista de Sendero Luminoso, el débil manejo económico que llevó a la hiperinflación hacia fines del decenio, y la presencia de gobiernos democráticos. Esto hizo que la crisis de gobernabilidad adquiriera la particular naturaleza de una crisis de gobernabilidad democrática.

El avance hacia un Perú que cuente con una sociedad civil organizada y activa, una economía moderna y competitiva, y un Estado representativo y eficiente se dará por la confluencia e interacción de tres procesos: **la democratización social**, que propicia una mayor igualdad y requiere de la creación de mayores oportunidades para todos los peruanos; **la modernización productiva**, que está extendiendo el ámbito en el cual operan los mercados y busca elevar la productividad de las empresas peruanas y **la legitimación de las instituciones estatales**, que apunta hacia una reforma integral del Estado para hacerlo más representativo y eficiente. Estos procesos deben estar orientados por una visión compartida del futuro del Perú, capaz de movilizar esfuerzos y voluntades.”<sup>8</sup>

La urgencia de legitimar a las instituciones del Estado es una de las principales conclusiones a la que arribó AGENDA: Perú, luego de un amplio proceso de consultas. El proceso de cambios acelerados y profundos que estamos viviendo exige una adecuación de las instituciones estatales a las nuevas realidades del país y del contexto internacional. Además de la reforma de los poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral– se requiere de un profundo examen del régimen político vigente. Asuntos como el peso relativo de los poderes del Estado

---

<sup>8</sup> Sagasti, Francisco; Patrón, Pepi; Lynch, Nicolás y Hernández, Max. *Democracia y buen gobierno*, Lima, Apoyo /AGENDA: Perú (2ª edición), 1996, pp. 129-130.

y las relaciones entre ellos deben ser debatidos ampliamente en todas las instancias de la vida política nacional y debe llegarse a un consenso sin imposiciones.

La reforma del Poder Ejecutivo merece especial atención en este proceso de adecuación de las instituciones del Estado. Es necesario replantear las funciones, la estructura, la organización y el tamaño del Poder Ejecutivo, particularmente en razón del nuevo papel que las reformas económicas asignan al Estado y de la experiencia del colapso de las entidades públicas en el decenio de los ochenta. La nueva división del trabajo, que está surgiendo entre los sectores público, privado y social, hace que las empresas privadas y las principales organizaciones de la sociedad asuman funciones que antes eran responsabilidad del Estado. Un ejemplo claro es la provisión de servicios sociales básicos, de infraestructura y seguridad.

Por todo ello, la reforma del Poder Ejecutivo requiere, entre otros, de:

- Una revisión de la estructura de los ministerios en el gobierno central.
- La creación y el fortalecimiento de instancias de regulación de la actividad privada, sobre todo en el caso de los servicios públicos privatizados.
- La creación de un sistema nacional para definir prioridades de inversión pública.
- La modernización y el ajuste de los sistemas de control para evitar la corrupción y el despilfarro de recursos.
- El establecimiento de nuevos sistemas de planeamiento y control de presupuestos.
- La definición de nuevas formas de vinculación entre el gobierno central, los gobiernos regionales y locales.

- La creación de un sistema de servicio civil para los funcionarios públicos.

Además, el énfasis que debe otorgar el Poder Ejecutivo en la provisión de servicios sociales básicos plantea nuevas exigencias de carácter administrativo, así como la necesidad de establecer vínculos operativos con las principales organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Todo esto indica la urgencia de diseñar nuevas estructuras administrativas y nuevos procedimientos para la actuación del Poder Ejecutivo y para su interacción con otras entidades públicas, privadas y no gubernamentales.

## **DE LA ESTABILIZACIÓN A LAS REFORMAS ESTRUCTURALES**

Los excesos de la “década perdida” en América Latina, que en países como el Perú llevaron a procesos hiperinflacionarios, hicieron necesaria la ejecución de políticas de estabilización para reestablecer los equilibrios macroeconómicos alterados, en muchos casos, por la excesiva intervención estatal. A medida que se fue recuperando la estabilidad macroeconómica, y se hizo necesario avanzar en las reformas de política económica y social, se tomó conciencia de los diferentes requerimientos institucionales de fases de estabilización y reformas estructurales.

Moisés Naím ha llamado la atención acerca de las diferencias que existen entre las fases de estabilización y de reformas estructurales en lo referente a prioridades, estrategias, instrumentos y metas, así como en lo que concierne a los actores, los impactos, la complejidad y la naturaleza de los costos políticos<sup>9</sup>. El cuadro 1 resume sus planteamientos y permite observar claramente que los estilos de gobierno apropiados para la fase de estabilización son totalmente inadecuados para la fase de reformas

---

<sup>9</sup> Naím, Moisés. *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*. Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1994.

estructurales. Esto indica a todas luces que no es posible avanzar en la reforma del Estado sin profundizar y consolidar las instituciones asociadas con la gobernabilidad democrática.

### **Crisis del Estado y ajuste estructural en el Perú**

Los desequilibrios macroeconómicos del decenio de los ochenta –cuyas expresiones más visibles fueron la crisis de la deuda, la recesión económica y las altas tasas de inflación– motivaron el diseño y puesta en práctica de programas de estabilización y ajuste estructural en casi toda América Latina. El Perú fue una excepción: hacia fines de la “década perdida” el gobierno continuaba experimentando con políticas estatistas y heterodoxas que desembocaron en la hiperinflación más larga de nuestra historia. Lo anterior agudizó la crisis de gobernabilidad democrática, el deterioro social y devaluó las instituciones, sobre todo en el sector público. También hizo necesario un drástico programa de estabilización y ajuste que agudizó los problemas sociales a principios de la década de los noventa.

En situaciones de hiperinflación, como la que afectó al Perú en 1990, la estabilización macroeconómica se convierte en una tarea absolutamente prioritaria. Las observaciones de Naím, sobre las características institucionales del proceso de estabilización, sugieren que se requiere de gran determinación política y de un gobierno enérgico para estabilizar una economía en forma exitosa. (Ver cuadro 1).

Sin embargo, una vez lograda la estabilidad macroeconómica en el corto plazo, es necesario proceder con reformas estructurales y en particular con una reforma de las instituciones del Estado adoptando una perspectiva de mediano y largo plazo. Pese a los intentos del gobierno, esto no ha sucedido durante los últimos años. A la luz de las contribuciones de varios autores que han estudiado la economía política de la estabilización y del ajuste estructural (Przeworski, Haggard, Kaufman, Naím, Nelson), es posible apreciar los condicionantes políticos e institucionales que en el caso peruano han impedido la transición orde-

nada de la fase de estabilización hacia la de reformas estructurales e institucionales.

Entre los factores determinantes del curso de los programas de estabilización y reformas estructurales es posible identificar:

- *La percepción de la crisis económica y política.* A fines del decenio de los noventa, el Perú llegó a una situación de angustia generalizada por la violencia terrorista y la hiperinflación. Ante la ciudadanía, esto justificó medidas drásticas y radicales, aplicadas en un contexto de emergencia nacional. Sin embargo, superada la situación de emergencia cambió la naturaleza de los problemas y la percepción ciudadana sobre las prioridades nacionales. Mantener un estilo de gobierno que fue útil para superar la emergencia puede ser contraproducente cuando se trata de resolver los problemas del desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo.
- *La escasa capacidad técnica y administrativa del gobierno.* La reducción de las remuneraciones en el sector público y el desprestigio generalizado de las instituciones gubernamentales durante el decenio de los ochenta generaron una deserción en masa de los mejores profesionales del sector público, quienes se trasladaron hacia el sector privado y hacia el extranjero. Como consecuencia, se produjo una reducción drástica de la capacidad operativa de los ministerios, las superintendencias, las empresas públicas y las instituciones descentralizadas. Además, los programas de incentivos para promover renuncias hicieron que los mejores profesionales dejaran el sector público.

El programa de estabilización y ajuste se limitó a fortalecer unas pocas entidades públicas, como la SUNAT y la SUNAD, que se convirtieron en islas de modernidad administrativa en un mar de organizaciones estatales burocratizadas y sin capacidad de dirección. Como resultado, en la mayoría de las instituciones públicas se cerró

la posibilidad de diseñar y poner en práctica reformas y de generar planes y programas sectoriales de largo plazo. Pese al tiempo transcurrido desde el inicio del programa de estabilización y ajuste, la mayoría de los ministerios no ha acumulado aún la masa crítica de personal calificado con conocimientos y experiencia, y la información necesaria para formular estrategias y políticas de mediano y largo plazo.

- *Estilo de gobierno y liderazgo político.* El presidente Alberto Fujimori llegó al poder sin partido político, sin programa de gobierno y sin bases de apoyo organizadas. Desde el inicio de su gestión privilegió su relación con los organismos multilaterales y con las Fuerzas Armadas. El FMI, el Banco Mundial y el BID ofrecieron propuestas de políticas consistentes que permitieron subsanar la inexistencia de planes de gobierno y avanzar en el proceso de la reinserción económica, mientras que las Fuerzas Armadas se encargaron de la lucha antisubversiva y le dieron una base de apoyo político interno.

La coyuntura política al inicio del decenio de los noventa determinó que no se debatieran ni se plantearan alternativas al programa de estabilización y reformas económicas del gobierno, excepto por algunos sectores de oposición radical. No hubo incentivo alguno para que el gobierno estableciera canales de comunicación y diálogo con los diferentes grupos de ciudadanos. Sin embargo, superada la situación de emergencia económica y política, el estilo de gobierno se mantuvo sin modificaciones.

Las principales decisiones de gobierno continúan tomándose en función de las percepciones del Presidente, quien parece estar en campaña política permanente, así como de las de un grupo muy reducido de asesores y funcionarios que realiza consultas sólo de manera esporádica y selectiva, y que además no rinde cuentas. Como resultado se ha acentuado la tendencia a formular propuestas de política de manera poco transparente y con criterios de corto plazo.

A estos factores, que ayudan a comprender los problemas que enfrenta el Perú en la transición hacia un manejo más institucionalizado de las reformas de política económica y social, se une la escasa influencia política de la oposición. Como consecuencia, dentro del gobierno, sobre todo en el Poder Ejecutivo y en el Congreso, no existen condiciones e incentivos para el diseño y puesta en práctica de estrategias y políticas de largo plazo, entre las cuales se encuentra la reforma del Estado peruano.

Por el contrario, la forma en que se ejerce el poder político lleva a una concentración de decisiones en pocas manos, socava los esfuerzos para reformar las instituciones públicas y debilita los procesos de planeamiento estratégico y descentralización. Si esto no se modifica sustancialmente no será posible avanzar hacia una reforma del Estado duradera, coherente y capaz de sustentar un proceso de desarrollo económico y social en la transición hacia el siglo XXI.

**Cuadro N° 1**  
**Del shock macroeconómico a la terapia institucional**

Aspectos/etapas	Fase I	Fase II
<b>Prioridades</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir la inflación</li> <li>• Reestablecer el crecimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar las condiciones sociales</li> <li>• Mejorar la competitividad internacional.</li> <li>• Mantener la estabilidad macroeconómica</li> </ul>
<b>Estrategias de la reforma</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modificar las reglas de juego macroeconómicas</li> <li>• Reducir el tamaño y ámbito del Estado</li> <li>• Desmantelar las instituciones del proteccionismo y del estatismo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación y rehabilitación de instituciones</li> <li>• Elevar la competitividad del sector privado</li> <li>• Reformar la provisión y financiación de servicios sociales</li> <li>• Creación de las instituciones económicas del capitalismo</li> <li>• Nueva inserción económica internacional</li> </ul>
<b>Instrumentos y metas típicas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recortes presupuestarios</li> <li>• Liberalización de precios</li> <li>• Liberalización del comercio internacional e inversión extranjera</li> <li>• Desregulación del sector privado</li> <li>• Privatizaciones fáciles</li> <li>• Creación de fondos sociales de emergencia al margen de los ministerios</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforma de la administración pública</li> <li>• Reorganización del gobierno central</li> <li>• Modernización de la administración de justicia</li> <li>• Potenciar la capacidad reguladora del Estado (monopolios naturales, servicios públicos, medio ambiente, sector financiero, etc.)</li> <li>• Reconversión sectorial</li> <li>• Privatizaciones complejas (concesiones de obras e infraestructura de servicios públicos)</li> <li>• Promover las exportaciones</li> <li>• Reestructurar relaciones entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales</li> </ul>

**Cuadro N° 1 (cont.)**  
**Del shock macroeconómico a la terapia institucional**

Aspectos/etapas	Fase I	Fase II
<b>Actores principales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidente de la República</li> <li>• Gabinete económico</li> <li>• Banco Central</li> <li>• Organismos multilaterales (FMI, BM y BID)</li> <li>• Grupos financieros privados e inversionistas extranjeros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Presidencia y Consejo de ministros</li> <li>• Congreso</li> <li>• Burocracia</li> <li>• Poder Judicial</li> <li>• Sindicatos y sector social-voluntario</li> <li>• Partidos políticos.</li> <li>• Medios de comunicación.</li> <li>• Gobiernos subnacionales</li> <li>• Sector privado</li> </ul>
<b>Impacto de las reformas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inmediata</li> <li>• Perfil alto del sector público</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mediano y largo plazo</li> <li>• Perfil bajo del sector público</li> </ul>
<b>Complejidad técnica y administrativa de las reformas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baja y moderada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Muy alta</li> </ul>
<b>Naturaleza de los costos políticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos de las correcciones de corto plazo distribuidos entre la mayoría de la población</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Eliminación permanente de privilegios a determinados grupos y barreras a la competencia.</li> </ul>
<b>Principal desafío del gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión macroeconómica a través de elites aisladas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión participativa del cambio institucional</li> <li>• Logro de consensos, movilización de la opinión pública y concertación</li> <li>• Desarrollo institucional muy dependiente de tecnócratas del sector público</li> </ul>

## CAPÍTULO III

### Un marco conceptual para caracterizar al Estado peruano

Durante los últimos cuatro decenios hemos aprendido, tanto en América Latina como en otras regiones del mundo en desarrollo, que las sociedades que más han progresado son aquellas que lograron establecer relaciones de cooperación entre el Estado, el libre juego de las fuerzas de mercado y la participación activa de la sociedad civil<sup>10</sup>.

Esto implica evitar convertirnos, una vez más, en prisioneros de una de las tres utopías que, llevadas a sus extremos, han causado mucho daño en América Latina<sup>11</sup>. Nos referimos a la **utopía estatista**, en la cual el Estado puede y debe hacerlo todo; la **utopía de mercado**, en la cual basta sólo con dejar que funcionen la fuerzas de mercado para resolver todos nuestros problemas, y la **utopía basista**, en la cual la acción de las bases organizadas es lo único que puede llevarnos hacia el desarrollo.

Si bien ninguna de estas utopías ha dominado completamente el escenario político a lo largo del tiempo, no es menos cierto que en determinados momentos alguna de ellas han llevado la voz cantante. Por ejemplo, durante el último cuarto de siglo, en el Perú hemos experimentado el

---

<sup>10</sup> Banco Mundial. *La tarea acuciante del desarrollo: Informe sobre el desarrollo mundial 1991*. Washington D.C., Banco Mundial, 1991.

<sup>11</sup> Sagasti, Francisco. *Hacia una reforma del Estado peruano: pautas para la reestructuración del Poder Ejecutivo*. Esan, 1997.

predominio de la utopía estatista a fines de la década de los sesenta y principios de la de los setenta; la pugna entre la utopía de mercado, la utopía basista y la visión estatista entre 1987 y 1990, y el predominio de la utopía de mercado durante los últimos seis años.

Para avanzar en el diseño y puesta en práctica de estrategias de desarrollo que sean viables y sostenibles en la transición hacia un nuevo siglo, es necesario evitar los extremos que representan estas tres utopías. Es todo lo contrario: deberíamos buscar lo que podríamos llamar la **utopía del justo medio**, caracterizada por el equilibrio entre la acción del Estado, de las fuerzas de mercado y de la enorme variedad de organizaciones sociales del país. Sólo un balance adecuado entre estos tres protagonistas de nuestro desarrollo hará que el Perú camine a buen paso hacia el siglo XXI.

## INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES

El desarrollo reciente de la economía institucional incorpora una teoría de las instituciones al enfoque convencional de la teoría económica neoclásica. Siguiendo a Douglas North<sup>12</sup>, las instituciones constituyen las reglas de juego de una sociedad y los mecanismos de imposición correspondientes. Las reglas de juego pueden ser formales o informales, las primeras están referidas a las leyes y a todos los procedimientos regulados de solución de controversias, mientras que las segundas se relacionan con actitudes y normas de conducta no escritas cuya evolución está determinada por la estructura de valores de la sociedad.

Las reglas de juego formales incluyen reglas políticas y judiciales, reglas económicas, contratos y derechos de propiedad. Por su parte, las reglas de juego informales son limitaciones que surgen para coordinar los intercambios humanos repetidos y consisten en los patrones de conducta

---

<sup>12</sup> North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

sancionados socialmente y las normas y actitudes aceptadas por todos. La cultura y las preferencias subjetivas caracterizan a las limitaciones informales y determinan la forma en que los individuos procesan y utilizan la información.

Las instituciones (reglas de juego y sus mecanismos de imposición) definen el conjunto de oportunidades al alcance de los individuos y de las organizaciones de una sociedad (jugadores). Desde este enfoque, las organizaciones son todas las agrupaciones que son creadas por individuos que tienen algo en común. Entre ellas destacan las organizaciones políticas (partidos políticos), las organizaciones públicas (entidades del gobierno central, organismos autónomos, municipios, Fuerzas Armadas, etc.), organizaciones sociales (clubes, organizaciones de base, colegios profesionales, asociaciones de consumidores, organizaciones religiosas, etc.), organizaciones educacionales (colegios, universidades, institutos, etc.), organizaciones económicas (sociedades anónimas, cooperativas), organizaciones gremiales (empresarios, trabajadores) y las organizaciones de comunicación (prensa escrita, radio y televisión).

En resumen, las instituciones son un complejo sistema de limitaciones que determinan las elecciones de los individuos y de las organizaciones en diferentes contextos. En este punto es importante considerar que la interacción entre las organizaciones se da en el medio de una permanente lucha por el poder político y el poder económico entre diferentes tipos de organizaciones y dentro de cada una de ellas. En el Perú, estos conflictos tienen características muy particulares debido a la extrema concentración de riqueza, poder y conocimientos que existe en el país.

Según el enfoque institucional, en el largo plazo, la evolución de las reglas informales determinan la forma en que evolucionan las instituciones. Ello ocurre debido a que las modificaciones de las reglas de juego formales cambian por efecto de la evolución de la visión de los líderes de las organizaciones significativas. Por tanto, las estrategias de desarrollo o de reforma institucional que ignoren las creencias, los valores y

las actitudes en una sociedad tendrán resultados que pueden ser muy diferentes a los previstos.

Las instituciones han sido creadas por la interacción de las organizaciones para reducir la incertidumbre en el intercambio humano al establecer una estructura de relaciones que norma los intercambios. La economía institucional plantea que la existencia de instituciones, si bien no resuelve los problemas, los simplifica. Las interacciones entre las diferentes organizaciones pueden generar un marco institucional estable aunque no necesariamente eficiente. Es importante considerar que el surgimiento de instituciones se explica por la existencia de información incompleta y una capacidad mental limitada para procesar la información que determina los costos de transacción. Según este esquema, los costos de transacción son todos aquellos en que debe incurrir cualquier individuo u organización para informarse, negociar, contratar y/o hacer cumplir las condiciones establecidas en cualquier intercambio.

Es importante señalar que el resultado de la interacción entre las instituciones y las organizaciones es lo que determina la dinámica del cambio institucional. Según la hipótesis principal de la economía institucional, son las características de los marcos institucionales las que definen la trayectoria del desempeño económico en el largo plazo. De acuerdo con este esquema, ello ocurre debido a que las instituciones, en conjunto con la tecnología, determinan los costos de transacción y de producción de una economía.

De esa forma, la relevancia del rol de las instituciones en una estrategia de desarrollo viable reside en el papel que éstas desempeñan en la dinámica del cambio económico. Por lo tanto, entender dicha dinámica requiere comprender el cambio institucional y las características que lo acompañan. Según North, este razonamiento permite explicar las dificultades para revertir procesos de estancamiento económico en muchos países. La explicación tiene que ver con el proceso a través del cual la generación de instituciones crea simultáneamente las alianzas entre las organizaciones que reciben los beneficios del marco institucional

vigente. Por ende, los marcos institucionales inapropiados son difíciles de revertir porque existen organizaciones cuyos intereses luchan por su defensa y mantenimiento. Además, por otro lado, no es posible emprender cambios institucionales importantes sin crear o generar las organizaciones que los defiendan.

## ¿QUÉ ES EL ESTADO?

Una vez que se aceptan los lineamientos generales del enfoque de la economía institucional, es posible definir el concepto de Estado como el conjunto de reglas de juego formales y sus mecanismos de imposición.

Esta manera de abordar el tema del Estado discrepa abiertamente con aquellos enfoques que analizan el cambio institucional asumiendo al Estado como una entidad con intereses propios y separada de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, al centrar el análisis en la interacción de las organizaciones se define al Estado como la forma de organización política de la sociedad, convirtiendo los conceptos de Estado y sociedad en dos caras de una misma moneda.

Adicionalmente, este enfoque deslinda de aquellos planteamientos que diferencian la economía de la política y, a su vez, separan a ambas disciplinas de la administración. Es importante recordar que existe una importante corriente que considera que la ciencia política se dedica básicamente a analizar los procesos a través de los cuales en el sistema político la autoridad responde a las demandas sociales y distribuye recursos entre distintos grupos; mientras que la ciencia económica se dedica a estudiar la forma en que se realiza la asignación de recursos por las fuerzas de los mercados. También existen economistas y analistas políticos que creen que una vez fijados los incentivos generales (marcos legales), los resultados ocurren. Sin embargo, la realidad ha mostrado ininidad de veces que los resultados dependen, en gran medida, de la calidad de gerencia y de la cultura de las diferentes organizaciones de la sociedad.

Luciano Tomassini<sup>4</sup> plantea que el carácter artificial de la separación entre economía y política ha sido señalado con fuerza desde hace mucho tiempo, pero que el mensaje ha sido opacado por determinados intereses académicos y de ciertos grupos. Este autor considera que es sumamente pernicioso que se tienda a separar e ignorar dos conjuntos de variables que interactúan en la vida real. Por un lado, los mercados, la competencia, la utilidad y los precios y, del otro, las autoridades, las jerarquías, las negociaciones y las decisiones. Debe ser claro que, según un enfoque de este tipo, las diferencias entre gobiernos autoritarios, totalitarios o democráticos son tan importantes como las diferencias en relación con el equilibrio gobierno-mercado entre economías de planificación centralizadas y las denominadas economías mixtas, en las cuales el principal asignador de los recursos es el mercado.

De acuerdo con este esquema, existe una interacción muy estrecha entre economía y política, pues mientras la economía opera en un marco institucional de políticas, el funcionamiento del gobierno depende de la economía y de su propia capacidad para manejarla. En este sentido, el funcionamiento de una economía depende sustancialmente del tipo y la eficacia de los grupos de presión, los cuales crean incentivos y obtienen ventajas colectivas. A su vez, estos incentivos se crean y asignan centralizadamente, por tanto es claro que la economía está supeditada a factores políticos. El enfoque institucional sugiere que no es posible concebir que la vida económica se desarrolle sin un mínimo de limitaciones constitucionales, jurídicas y administrativas. Asimismo, la política no sólo se ve influenciada por intereses económicos fuertemente organizados, sino también por la evolución macroeconómica, el ritmo de desarrollo, la composición y el crecimiento sectorial y sus tendencias a mediano y largo plazo.

Así, dado que la evolución del cambio institucional (que incluye a las reglas de juego formales) es producto de interacciones entre las organi-

---

<sup>13</sup> Tomassini, Luciano. "Estado, gobernabilidad y desarrollo". Monografía N° 9, BID, Washington D.C, 1993.

zaciones y las instituciones de un sociedad, el Estado es un producto histórico que se adapta permanentemente a la cultura cívica de una sociedad. En este sentido, se revalorizan los planteamientos que privilegiaban la explicación de las crisis históricas más en función de los fracasos de las elites (empresariales, políticas, religiosas, sindicales, etc.) que en relación con el precario desempeño de los partidos políticos (visión reduccionista con gran aceptación en el Perú).

Finalmente, esta conceptualización del Estado plantea como desafío principal el desarrollo de capacidades entre las diferentes organizaciones de la sociedad, de manera que su interacción permita la generación paulatina de instituciones que promuevan tanto el crecimiento económico como la solidaridad.

Según este esquema, el marco institucional que promueva el desarrollo debe ser flexible para ajustarse adecuadamente a los cambios tecnológicos, a las variaciones demográficas y a cualquier otro “shock” endógeno o exógeno al sistema. Ello implica que los conceptos de la economía neoclásica relacionados con la eficiencia en la asignación de los recursos, aun cuando son importantes, devienen en insuficientes por limitarse a un análisis estático. Por tanto, las políticas orientadas a estrategias de desarrollo y de reforma institucional deben girar más en función de la creación de eficiencias adaptativas que de eficiencias asignativas, lo que implica apostar por una elevación sustancial de las capacidades de todas las organizaciones significativas de la sociedad.

## **LOS SECTORES FUNDAMENTALES: PÚBLICO, PRIVADO Y SOCIAL**

En razón de que el presente estudio se limita a analizar y proponer recomendaciones respecto al papel del Estado, centrándose en la actuación del Poder Ejecutivo, la atención está puesta en tres tipos de organizaciones. En primera instancia, en las organizaciones económicas, particularmente las empresas que son las principales protagonistas en la esfera de la producción. En segundo lugar, en las organizaciones públicas que ejercen la autoridad en los diferentes Poderes del

Estado. Y, en tercer lugar, en las organizaciones sociales, que atienden problemas y satisfacen demandas que no son atendidas por las organizaciones económicas (empresas) ni las organizaciones públicas. Sin embargo, debe destacarse que el texto no pretende ignorar ni soslayar la importancia de otras organizaciones como son los medios de comunicación, los gremios (sindicales, empresariales, profesionales, etc.) y las organizaciones políticas (partidos) en el proceso de reforma del Poder Ejecutivo.

Los conceptos que se exponen a continuación respecto al papel y la racionalidad de las organizaciones económicas, públicas y sociales están orientados a dar una idea de los criterios que pueden permitir encontrar una división del trabajo adecuada entre los sectores público, privado y social en el Perú. Al mismo tiempo, el enfoque buscará dar pistas acerca de la forma de lograr una relación entre las diferentes organizaciones de la sociedad que permitan pasar de instituciones que fomentan el estancamiento a otras que promuevan el crecimiento.

### **El mercado y las organizaciones económicas**

En esta sección se define al sector privado como el conjunto de organizaciones económicas cuya racionalidad está orientada a la maximización de beneficios económicos. Esta definición, si bien es reduccionista, es útil por cuanto permite diferenciar al sector privado del sector social, que aunque en sentido estricto forma parte del sector privado tiene una racionalidad orientada al cumplimiento de tareas sociales.

Es importante recordar que la teoría económica neoclásica evolucionó en el contexto de mercados eficientes muy desarrollados del mundo occidental y sus instrumentos de análisis fueron puestos a prueba con éxito en un entorno caracterizado por costos de transacción bajos o insignificantes. Los supuestos del modelo de equilibrio competitivo Arrow-Debreu señalan que la asignación de los recursos es eficiente cuando en los mercados se cumplen, entre otras, las siguientes condi-

ciones: 1) existe un número significativo de compradores y vendedores precio-aceptantes; 2) los consumidores tienen información perfecta para tomar sus decisiones; 3) no existen externalidades; 4) no hay bienes públicos; 5) las decisiones se toman de forma descentralizada en cada mercado y 6) se produce el pleno empleo de los recursos.

La teoría económica señala que bajo estas condiciones ninguna reasignación de recursos puede mejorar el bienestar de algún agente sin perjudicar el bienestar de otro. En este contexto, la única preocupación del formulador y ejecutor de política (*policy maker*) giraría en torno a una probable distribución del ingreso, incompatible con los valores de los ciudadanos.

En el mundo neoclásico, las empresas aceptan a las instituciones como dadas y concentran sus esfuerzos en maximizar utilidades a través del aumento de su eficiencia productiva. Sin embargo, el mismo enfoque ortodoxo acepta la existencia de fallas de mercado que determinan que no se pueda alcanzar el equilibrio competitivo descrito líneas arriba. Siguiendo este esquema se puede llegar al Estado subsidiario, que garantiza ciertos bienes como las leyes, la defensa, la administración de justicia y la seguridad interna; pero reduce el resto de sus intervenciones en la economía por enfrentar las fallas de mercado, siempre y cuando los beneficios de la regulación sean menores a los costos de la intervención.

Las típicas fallas de mercado son las fallas de competencia, las externalidades, los bienes públicos, las fallas de información, los mercados incompletos y la subutilización excesiva de recursos (máquinas o personas).

**1. Fallas de competencia:** Para obtener una asignación eficiente de recursos debe existir competencia. La ausencia de competencia la podemos encontrar en situaciones en las que determinados proveedores concentran una gran porción de la producción de un determinado bien. En muchos casos, ello ocurre en una situación en

la que los costos de producción disminuyen conforme aumenta el volumen de producción (economías de escala). En ese caso, la eficiencia económica requiere que haya un número limitado de empresas; por ejemplo, es más eficiente instalar un generador eléctrico en una región que uno para cada mercado local. El caso extremo es el monopolio natural: una estructura de mercado en la que la solución más eficiente es que exista un sólo proveedor. Los típicos monopolios naturales los encontramos en las industrias de redes (telefonía local a través de cables, distribución de agua potable y alcantarillado, distribución eléctrica, red de gas natural, etc.). En estos casos, la intervención del sector público es necesaria para regular la actividad, a fin de que el monopolista no restrinja la producción para elevar el precio y la utilidad, reduciendo el bienestar de la sociedad. Entre las soluciones que los gobiernos encuentran para enfrentar este problema destacan las empresas públicas y la provisión privada del servicio público, a través de regulaciones que establecen precios tope promedio ponderados, una determinada tasa de retorno al inversionista y estándares de calidad de los servicios.

2. **Externalidades:** Cuando las acciones de un agente afectan directamente a otro, sin que éste pague algo o reciba alguna compensación, entonces se produce una externalidad. Cuando el efecto impone un costo (contaminación, por ejemplo) decimos que hay externalidad negativa; cuando el efecto tiene un beneficio (como la rehabilitación de viviendas antiguas) entonces se produce una externalidad positiva. En estas situaciones, la asignación de recursos que realiza el mercado puede no ser eficiente, puesto que los consumidores no revelan sus preferencias. Así, en el caso de la contaminación, si los costos externos no son asumidos por la industria, ello determina una producción excesiva de ésta, que redundará en grandes perjuicios para otros agentes. El Estado ha intentado solucionar estos problemas de diversas formas, entre ellas destacan los marcos regulatorios y el sistema judicial. En todo caso, hay consenso en que si el Estado no interviniera, las externalidades negativas aumentarían y las positivas disminuirían.

3. **Bienes públicos:** Los bienes públicos son aquellos que cumplen los principios de no-rivalidad y no-exclusión en el consumo. La no-rivalidad existe cuando, por ejemplo, en una carretera transitan tan pocos carros que la entrada de un carro adicional no impide la entrada de otro; la no-exclusión se da cuando, por ejemplo, no se puede excluir a nadie del consumo del alumbrado público. En este sentido, los mercados no asignan eficientemente los bienes públicos, porque los beneficios totales no son internalizados por los individuos. Por ejemplo, a ninguna empresa naviera le resulta rentable la construcción de un faro para su propio uso. Sin embargo, a la sociedad si le puede resultar rentable que exista un faro que guíe al conjunto de embarcaciones. Entre los bienes públicos puros típicos destacan la defensa, la administración de justicia y la policía. También existen determinados bienes públicos como las bibliotecas y las carreteras que son bienes públicos congestionables, es decir que bajo ciertas circunstancias pueden adquirir las características de un bien privado. Por ejemplo, una vía urbana congestionada puede llegar a un nivel de saturación que impida la entrada de nuevos carros. En este caso el principio de no-rivalidad en el consumo se dejaría de aplicar.
4. **Fallas de información:** El mercado suele brindar información insuficiente a los agentes y por eso se debilita la posición del consumidor, el cual tiende a tener menos información que el proveedor de un bien (por ejemplo, la venta de un carro usado). De hecho, la información es en muchos aspectos un bien público, porque una vez producida la información el costo de difuminación por cada individuo adicional es bajo, si no nulo. Por tanto, en términos de eficiencia, se requiere que cierta información se difunda gratuitamente o en todo caso se cobre sólo el costo de transmitirla. Una de las actividades que constituye un ejemplo de este problema son los servicios de meteorología.
5. **Mercados incompletos:** Siempre que el sector privado no suministre un bien o un servicio y el costo se encuentre por debajo del precio que los consumidores están dispuestos a pagar, existe un mercado

incompleto, puesto que el mercado completo sí lo suministraría. Algunos ejemplos son los mercados de seguros contra riesgos y algunos mercados de capitales (crédito para educación, crédito para la pequeña y mediana empresa, etc.). Según Stiglitz<sup>14</sup>, los mercados incompletos generan niveles de inversión por debajo de la situación eficiente.

- 6. *Excesiva subutilización de recursos:*** La existencia de un significativo nivel de subutilización de recursos es una de las fallas de mercado más aceptadas, particularmente cuando se producen déficits de empleo elevados. Sin embargo, a pesar de que el desempleo de personas y la poca capacidad instalada son percibidas como fallas de mercado, no existe el mismo consenso respecto a la necesidad de que el Estado intervenga en estos casos. Las decisiones finales dependen, básicamente, de dos factores: las perspectivas de solución que brinda el análisis macroeconómico y los valores políticos desde los cuales se aborde el problema.

Es importante señalar que un esquema en el que el Estado se limita al suministro de bienes públicos puros y a intervenir en la economía, para resolver fallas de mercado, corresponde al abstracto paradigma del Estado subsidiario, que no se aplica en ningún país del planeta. Más aún, tras el fracaso de las economías socialistas, se ha hecho más transparente la existencia de una gran variedad de opciones para definir la especialización del trabajo entre los sectores público, privado y social. En la gran mayoría de los casos, los modelos pueden definirse como economías mixtas en las que el sector privado realiza la mayor parte de las actividades económicas, mientras que el gobierno tiene una participación importante en el comportamiento del sector privado a través de regulaciones, normas, subvenciones y reglamentaciones. Según Joseph Stiglitz<sup>15</sup>, precisamente la relación entre el sector público y el

---

<sup>14</sup> Stiglitz, Joseph, *La economía del sector público*, Barcelona, Bosch, 1995, p. 83.

<sup>15</sup> *Ibid*, p. 12.

sector privado es lo que obliga a definir permanentemente las funciones adecuadas entre el Estado y el mercado, y hace que el estudio de la hacienda pública sea un tema de estudio y debate muy importante.

De esta forma, aun en el paradigma del Estado subsidiario los gobiernos intervienen permanentemente para suministrar bienes públicos y crear las condiciones para que los mercados operen. Por tanto, debe quedar claro que los mercados no son más que otra de las instituciones resultantes de la interacción de actividades humanas. La mayoría de las economías capitalistas son definidas como mixtas, porque combinan amplios espacios en los que el mercado es el principal asignador de los recursos, con un conjunto importante de intervenciones del Estado de diferente orientación.

En las economías mixtas, los mercados competitivos pueden asignar los recursos eficientemente tanto en los procesos de producción como de distribución de bienes y servicios, pero para que ello ocurra los diferentes mercados requieren de un marco legal y regulatorio operativo que sólo los gobiernos pueden suministrar, así como la vigilancia y el apoyo social que sólo las organizaciones de la sociedad civil pueden proporcionar. De aquí surge la aparente paradoja: para que el mercado funcione bien se requiere de la intervención estatal y de la activa participación de la sociedad civil.

*Las variedades de capitalismo.* Michel Albert ha destacado las diferencias existentes entre el modelo “anglosajón” o “neoamericano” de capitalismo, de los Estados Unidos y el Reino Unido, con el “modelo renano” que caracteriza a Alemania, Suiza y, con las inevitables diferencias, al Japón<sup>16</sup>. Albert examina una serie de dimensiones de la organización económica y social de los países anglosajones y las contrasta con la situación prevaleciente en Alemania, Suiza y Japón. Por ejemplo, ambos modelos de capitalismo difieren significativamente en aspectos como

---

<sup>16</sup> Michel, Albert, *Capitalisme contre capitalisme*, París, Éditions du Seuil, 1991.

las actitudes con respecto a la inmigración, la pobreza y la seguridad social; la disposición para tolerar diferencias salariales extremas entre ejecutivos y trabajadores; el estímulo que dan las políticas económicas para el ahorro o el endeudamiento; el peso que se otorga al sistema bancario o a la bolsa de valores como mecanismo para financiar a las empresas; el peso relativo que tienen la reglamentación de las actividades sociales y productivas a través de la intervención directa de los funcionarios públicos o del sistema jurídico y del litigio en las cortes, y el papel que juegan las empresas privadas en el entrenamiento y la educación de los trabajadores.

Este autor también pone en evidencia las diferencias en el papel que juega el mercado en relación con los bienes mercancía, los bienes mixtos y los bienes no sujetos a transacciones comerciales. Por ejemplo, él plantea que la religión puede considerarse como un bien mixto –sujeto parcialmente a las reglas del mercado– en el capitalismo neoamericano y un bien no sujeto a transacciones comerciales según el capitalismo renano. En el capitalismo alemán y japonés, la salud, la vivienda, el transporte, los medios de comunicación y la enseñanza serían bienes mixtos, sujetos tanto a las leyes del mercado como a la regulación del Estado, mientras que tendrían, predominantemente, el carácter de bienes mercancía en el capitalismo anglosajón. Además, Albert utiliza el ejemplo del sistema de seguros para subrayar las disparidades entre los dos tipos de capitalismo.

Otro trabajo que destaca las diferencias en la manera de organizar el sistema económico capitalista enfatiza en los valores sociales, y también en la forma en que estos afectan las instituciones públicas y privadas. En *Las siete culturas del capitalismo*, Hampden-Turner y Trompenaars<sup>17</sup> examinan las características de los sistemas capitalistas en los Estados Unidos, el Reino Unido, Suecia, Francia, Japón, los Paí-

---

<sup>17</sup> Hampden-Turner, Charles y Trompenaars, Alfons, *The Seven Cultures of Capitalism*, Nueva York, Doubleday, 1993.

ses Bajos y Alemania, utilizando una serie de dicotomías que refieren a los valores que prevalecen en cada uno de estos países. El análisis de estos autores se centra en la manera en que los valores afectan el proceso de creación de riqueza y la organización social y productiva de cada uno de estas naciones. Las dicotomías que consideran en su análisis de valores incluyen: universalismo-particularismo, análisis-integración, individualismo-comunitarianismo, orientación de las personas hacia su interior o hacia el exterior, concepción del tiempo como secuencia o como sincronización, obtención de “status” de manera adquirida o adscrita y relaciones de igualdad o jerarquía en las relaciones interpersonales.

Desde otra perspectiva, asociada más con la divulgación de nuevas ideas hacia los empresarios y ejecutivos, la revista *Business Week* ha explorado las diferentes maneras en que las sociedades capitalistas competirán durante el siglo XXI<sup>18</sup>. Los editores de esta revista de negocios señalan que existen por lo menos cuatro tipos de capitalismo: el capitalismo consumista, que prevalece en los Estados Unidos, Canadá, el Reino Unido y Australia; el capitalismo de producción, que prevalece en países como Alemania, Francia y Japón; el capitalismo familiar, característico de Taiwan, Malasia, Tailandia e Indonesia y el capitalismo de frontera, cuya expresión actual se encuentra en China y Rusia. Las diferencias entre estos tipos de capitalismo surgen debido a los distintos valores, actitudes, formas de organización social para la producción y a las diversas maneras en que cada uno de ellos considera a las actividades del Estado. Por ejemplo, las políticas estatales juegan un papel reducido en el capitalismo consumista (equivalente al capitalismo anglosajón), pero tienen un papel muy importante en el capitalismo de producción (el capitalismo renano). En el capitalismo familiar, el Estado se asocia con los grandes intereses económicos de los clanes o grupos de poder familiar, pero también tiende a dejar a las pequeñas empresas familiares a su suerte. En el caso del capitalismo de frontera, el Estado actúa como

---

<sup>18</sup> *Business Week*, “21st Century Capitalism”, número especial de 1994.

promotor o emprendedor de actividades lucrativas, muchas veces a través del tráfico de influencias y de medios poco legítimos.

Las ideas centrales de los argumentos que esgrimen Michel Albert, Hampden-Turner y Trompenaars y la revista *Business Week* apuntan a plantear opciones en la organización institucional, social y cultural del capitalismo y demuestran que existen varias maneras de estructurar las relaciones entre el mercado y el Estado; de definir categorías para ubicar a los diferentes tipos de bienes; de abrir espacios en los cuales una diversidad de valores sociales se manifieste en la producción de bienes y servicios, y de articular a la sociedad, a las empresas y a las instituciones del Estado entre sí.

### **La intervención del Estado**

En la subsección anterior se han reseñado las condiciones en las que los mercados competitivos asignan eficientemente los recursos; las características de las intervenciones del Estado, orientadas a simular competencia cuando se producen fallas de mercado, y las variedades de capitalismos (economías mixtas). En este apartado se planteará la lógica de las intervenciones que van más allá de la preservación de la competencia, su relación con los riesgos de la gestión pública (fallas de gobierno) y la estructura de valores de la sociedad, en relación con la idea de competencia y los balances entre eficiencia y equidad.

Existen múltiples maneras de analizar el grado de intervención del Estado en una economía. Entre ellas pueden mencionarse: 1) la participación de los ingresos y gastos del gobierno como porcentaje del PBI; 2) la cantidad de bienes públicos y/o privados suministrados públicamente; 3) la intensidad y profundidad de la regulación estatal y 4) el alcance y la capacidad para ejercer el control legal, regulatorio y político del país.

Analizando las características de estos cuatro indicadores, se puede precisar el peso de la acción del Estado en la estrategia de desarrollo y la promoción de la equidad en un determinado país.

En términos generales, la política fiscal y el ámbito de bienes suministrados públicamente reflejan la forma en que cada sociedad busca la competitividad y la equidad, a través de la redistribución. El sustento de estas dos temáticas se basa en considerar que una eficiente asignación de recursos de los mercados no garantiza la creación de nuevas capacidades ni una distribución del ingreso equitativamente. Los mercados competitivos pueden generar situaciones en las que se produce una distribución de la renta muy desigual y los sectores más bajos no tienen los recursos suficientes para sobrevivir. Así, los programas sociales llevados a cabo por los gobiernos son mecanismos de transferencias entre los grupos sociales y tienen por objetivo una redistribución más justa del ingreso. En muchos casos, el norte de las políticas orientadas a fomentar la competitividad y la redistribución de ingresos se relaciona con los valores y la filosofía política imperante en la sociedad.

*Los riesgos de la gestión pública y las fallas de gobierno.* La economía ortodoxa propone cuatro causas o condiciones que explican el mal funcionamiento del Estado y el fracaso de los programas gubernamentales: información incompleta, control limitado de las empresas privadas, control limitado de la burocracia y las limitaciones que imponen los procesos políticos.

1. ***Información limitada:*** no permite medir ni prever las consecuencias de las acciones del Estado y puede provocar efectos no deseados en la economía. De hecho, muchas medidas tienen consecuencias complejas que se vuelven imprevisibles. Por ejemplo, muchas medidas que están orientadas a proteger a las mujeres otorgándoles más derechos laborales, terminan perjudicándolas debido a que elevan los costos laborales y desincentivan su contratación.
2. ***Limitada capacidad de inducir el comportamiento del sector privado:*** las consecuencias de la información limitada y sus efectos en el comportamiento del mercado son muy difíciles de controlar. El Estado sólo tiene un reducido control sobre esos efectos.

3. ***Precario control de la burocracia:*** los legisladores tienen un precario control sobre la aplicación real de los programas gubernamentales y las leyes. Así, los organismos públicos y sus administradores son también responsables de garantizar el cumplimiento de los propósitos de las normas. Es muy probable que los fines estén claramente planteados, pero el cumplimiento de las normas o del programa no respondan a criterios de justicia y eficiencia. Este fallo de gobierno plantea la necesidad de analizar los incentivos que determinan el proceso de toma de decisiones entre los altos funcionarios del sector público.
4. ***Restricciones provenientes de los procesos políticos:*** aunque los gobiernos estén perfectamente informados sobre los efectos de sus medidas, el proceso político plantea nuevas dificultades. En primer lugar, las decisiones gubernamentales se toman entre un grupo reducido de personas –los representantes elegidos– que deben responder las preferencias de sus electores o bien tratar de conciliar las posiciones contrapuestas. Ante esa disyuntiva, éstas podrían tomar decisiones incoherentes. En segundo lugar, existen incentivos en el sistema político para que las decisiones no siempre favorezcan al interés público, sino a un grupo particular (captura) con lo que los políticos favorecerían intereses especiales.

*Los valores políticos y los balances entre eficiencia y equidad.* Una manera simplificada de analizar las estructuras de valores, que afectan el equilibrio entre el Estado y el mercado en cada sociedad, es reseñando dos posturas extremas: utilitarismo versus igualitarismo. El primer término (indicador de felicidad o bienestar) carece de significado preciso. Según este enfoque, el bienestar de la sociedad debería representarse simplemente como la suma de las utilidades de todos sus miembros. Por tanto, si una persona de altos ingresos registra un aumento en su utilidad mayor a la disminución de la utilidad de una persona pobre, la sociedad en su conjunto vería elevado su nivel de bienestar. En este sentido, todas las medidas en las que el beneficio de los ganadores es mayor al perjuicio de los perdedores son aceptables, independientemente

del efecto de equidad de las mismas. En el otro extremo, las tesis igualitaristas plantean que toda medida que reduzca las desigualdades son preferibles, aunque la situación de los más pobres empeore.

Dos enfoques intermedios alternativos son planteados por Arthur Okun<sup>19</sup> y John Rawls<sup>20</sup>. Okun señala que existe una tensión entre el capitalismo de mercado (cuya lógica se guía por la eficiencia) que crea diferencias en la riqueza de las personas y la democracia política que otorga derechos por igual a todos los ciudadanos. Este enfoque, predominante en la cultura política de los Estados Unidos, advierte que los sistemas de las economías socialistas alcanzaron un grado importante de igualdad a costa de gigantescas pérdidas en eficiencia. Por tanto, lo fundamental para lograr un balance entre la eficiencia y la equidad es encontrar aquellas medidas que promoviendo la igualdad no son ineficientes. Entre ellas, Okun menciona, la igualdad de oportunidades, los programas de capacitación laboral, la eliminación de las barreras al acceso al crédito y la discriminación racial. Rawls, por su parte, tiene una postura más cercana al igualitarismo que Okun. Según éste, el avance de una sociedad se establece por la mejora en las condiciones del sector más pobre; la justificación filosófica es que si la gente decidiera la distribución de poder y riqueza sin conocer la posición social (por el velo de la ignorancia), maximizaría el nivel de vida mínimo de una sociedad. En el esquema de Rawls, no existe justificación para ceder libertades políticas a cambio de mayor beneficio económico y solo se justifican políticas que aumenten la desigualdad si, con ello, se mejora en términos absolutos la situación del menos privilegiado.

*La idea de la competitividad.* Una materia que no ha sido plenamente incorporada al marco conceptual neoclásico es la competitividad, la cual es universalmente entendida como una fórmula para el crecimiento y

---

<sup>19</sup> Okun, Arthur, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1975, p.124.

<sup>20</sup> Rawls, John, *A Theory of Justice*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1971.

está asociada, en algunos casos, al concepto de escoger ganadores (*picking winners*) y, en otros, al de hacer ganadores (*making winners*).

Bruce Scott<sup>21</sup> define la competitividad relacionándola con la capacidad de un país para producir, distribuir y suministrar bienes en la economía internacional en competencia con bienes producidos en otras naciones y haciéndolo de modo tal que se eleve el nivel de vida.

A su vez, el programa de tecnología y economía de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) define competitividad como el grado en que, bajo condiciones de apertura económica, un país puede producir bienes y servicios internacionalmente competitivos y, al mismo tiempo, mantiene y expande el ingreso doméstico real. Erick Reinert<sup>22</sup> señala que la mejor definición de competitividad es aquella que la limita a la actividades donde “ser competitivo”, implica, al mismo tiempo, producción eficiente con aumentos en el nivel de vida. Según este autor, es importante destacar que “no es necesariamente obvio que el más eficiente productor de un producto comercializado internacionalmente haga a un país competitivo y, por tanto, lo haga capaz de elevar el standard de vida. Algunos productores y naciones muy eficientes son desesperadamente pobres.”

Reinert sostiene que las actividades que promueven la competitividad están asociadas, en términos neoclásicos, a modelos de competencia imperfecta. En dichas actividades se cumplirían ciertas características de actividades de “alta calidad”. Entre ellas destacan curvas ascendentes de aprendizaje, alto crecimiento de la producción, progreso tecnológico rápido, altos contenidos de investigación y desarrollo, necesidades de aprender haciendo, información imperfecta, alto nivel salarial, importantes economías de escala, gran concentración industrial, altos riesgos, etc.

---

<sup>21</sup> Scott, Bruce y Lodge, George (eds), *US Competitiveness and the World Economy*, Boston, Harvard Business School Press, 1985.

<sup>22</sup> Reinert, Erick, “El concepto ‘competitividad’ y sus predecesores”, en: *Socialismo y participación*, N° 72, 1995, pp. 21-41, p. 24.

En esta misma línea de reflexión, la contribución más importante de la CEPAL durante los últimos cinco años ha sido el conjunto de trabajos que se basan en el informe *Transformación Productiva con Equidad*, publicado en 1990 y realizado bajo la dirección del economista chileno Fernando Fajnzylber<sup>23</sup>. Este trabajo replanteó radicalmente la perspectiva de la CEPAL sobre las estrategias de desarrollo y redefinió el papel del Estado en América Latina. Fajnzylber otorga un lugar preferencial al progreso técnico y a la equidad para lograr la “competitividad sistémica” como único camino para el desarrollo de las economías latinoamericanas.

*Transformación productiva con equidad* propone también una nueva forma de vincular a los agentes públicos y privados. Ésta se basa en los principios de selectividad, autolimitación y simplificación en las intervenciones estatales; eficiencia en la operación de los mecanismos de regulación del Estado; descentralización de las responsabilidades estatales a las autoridades locales y regionales, así como a las organizaciones de la sociedad civil; estabilidad y realismo en el diseño y ejecución de políticas públicas, y planeamiento estratégico para anticipar los escenarios futuros hacia los cuales podrá evolucionar la sociedad nacional. A partir de la aplicación de estos principios, la CEPAL identifica una serie de ámbitos en los cuales se produce la interacción entre el Estado y los agentes privados, en los cuales se debe poner en práctica un nuevo estilo de intervención gubernamental. Estos ámbitos incluyen:

- La información sobre mercados y tecnología, que requiere de inversiones que frecuentemente superan las posibilidades de las empresas individuales, no puede ser apropiada fácilmente por una empresa y suele tener el carácter de bien público.
- La reducción de los riesgos comerciales asociados con las estrategias de mayor apertura económica. Esto incluye medidas para fomentar las exportaciones y evitar la competencia desleal de las importaciones

---

<sup>23</sup> CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, 1990.

(información sobre mercados y competidores, asistencia técnica a las empresas, apoyo en mercadeo, seguros de exportación, establecimiento de bandas de precios y mecanismos anti-dumping).

- La protección de los consumidores. Esto se logra mediante regulaciones que garanticen la idoneidad de los productos que tienen impacto sobre la salud, la creación de mecanismos institucionales para evitar los abusos que podrían producirse como resultado de la privatización de los sectores monopólicos, el suministro de información sobre las características de los productos y mediante sanciones a la publicidad que engañe al consumidor.
- El apoyo a la pequeña y mediana empresa, particularmente en lo referente al acceso al crédito, la provisión de servicios técnicos y gerenciales y el apoyo en la creación de consorcios para la comercialización.

Por su parte, a principios del decenio de los noventa, el Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) realizó una serie de trabajos sobre estrategias de desarrollo en América Latina y el nuevo papel del Estado en éstas. Dichos estudios fueron dirigidos por Colin Bradford y constituyen una de las contribuciones más importantes al debate sobre el papel del Estado en el futuro desarrollo de los países latinoamericanos<sup>24</sup>.

Bradford<sup>25</sup> parte de una crítica de la situación del Estado en América Latina, que se expresa en los siguientes términos:

“(…) Parece haber un amplio consenso en América Latina acerca de que el Estado está sobreextendido, sobreendeudado y que no es capaz de promover un desarrollo económico y social viable que

---

<sup>24</sup> Véase Bradford, Colin Jr. (Ed) (1994). *Strategic Options for Latin America in the 1990s*, París, OECD, 1992.

<sup>25</sup> Bradford, Colin Jr. op cit. p.17.

pueda expresar el interés público de la sociedad. Esto se debe al fracaso de la política y de la gobernabilidad, al fracaso del liderazgo y de la gestión pública, y a la incapacidad de articular valores y visiones y de llevarlos a la práctica”.

Este diagnóstico lleva a Bradford, y a los autores de las contribuciones editadas por él, a proponer un “nuevo paradigma” para el diseño de estrategias de desarrollo, que encuentra sus raíces en las ideas sobre competitividad sistémica articuladas por Fernando Fajnzylber desde la CEPAL<sup>26</sup>; plantea que los cambios en la organización de la producción y de la sociedad durante los últimos veinte años han alterado fundamentalmente las formas de producir bienes y servicios, y han cambiado las relaciones entre los diferentes grupos sociales, actores y sectores de las sociedades modernas<sup>27</sup>.

En este nuevo contexto surge la necesidad de formular políticas de desarrollo de manera integrada, buscando eliminar las divisiones tradicionales entre políticas sectoriales y políticas macro. De acuerdo con Bradford<sup>28</sup>, esto tiene implicaciones muy importantes para el nuevo papel que debe jugar el Estado en las estrategias de desarrollo:

“... el enfoque sistémico (para la competitividad) hace necesario integrar políticas a través de instituciones, instrumentos y sectores, y redefine el papel del Estado haciendo que se torne más estratégico

---

<sup>26</sup> Véase Fajnzylber, F. “Technical Progress, Competitiveness and Institutional Change, en Bradford, Colin, *Strategic Options for Latin America in the 1990s*, París, OECD, 1992.

<sup>27</sup> Para una descripción de las características de este nuevo paradigma véase el volumen editado por Bradford Jr., Colin. *The New Paradigm of Systemic Competitiveness: Toward More Integrated Policies in Latin America*. París, OECD, 1994, (en particular los trabajos de Carl Dahlman y Jorge Katz); Salomon, J. J.; Sagasti, F. y Sachs-Jeantet, C. (eds.), *The Uncertain Quest: Science and Technology for Development*, Tokio, United Nations University Press, y CEPAL, *Transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, 1990.

<sup>28</sup> Bradford, Colin. op cit. p. 43.

–estableciendo direcciones para el desarrollo y configurando políticas que sean congruentes con estas direcciones. Este papel estratégico del Estado es esencialmente *político* (su énfasis) y requiere de habilidades políticas para la articulación de una visión, la movilización de apoyo y el establecimiento de prioridades. El desarrollo de una visión estratégica no es simplemente lo mismo que la planificación económica: no hay razón para pensar que sea necesario un alto grado de intervención del Estado en la economía, ni tampoco que el Estado deba involucrarse en las actividades productivas directamente. Por el contrario, se necesita que el Estado establezca el marco estratégico, en el cual la sociedad civil y el sector privado asuman responsabilidades funcionales en la mayoría de las actividades económicas y sociales”.

Otra de las conclusiones de Bradford es que para mejorar la competitividad de las economías latinoamericanas y aumentar las exportaciones el Estado debe interactuar con la nueva “economía civil” que está surgiendo en la actualidad. Esto implica que el Estado debe contar con la capacidad de convocar a distintos agentes económicos, a fin de que hagan realidad las ventajas potenciales que se derivan de la acción conjunta para el desarrollo empresarial e industrial. En los argumentos de Bradford surge nuevamente la idea de un “Estado catalítico”, que debe emplear “mecanismos flexibles e innovativos para articular la interacción entre estado y sociedad”. También se requiere de reformas en la gestión y la administración pública y fuertes inversiones en la creación y capacitación de un nuevo servicio civil.

Por todo esto, la definición de estrategias orientadas a elevar la competitividad de una economía y al establecimiento de un balance adecuado entre eficiencia y equidad son cuestiones políticas cuyas recomendaciones no se sustentan sólo tecnocráticamente. Estos temas requieren de canales de diálogo y de acciones complementarias entre los sectores público, privado y social. En ese sentido, el logro de un marco institucional estable sólo es viable cuando existe un mínimo de conciencia y consenso entre los ciudadanos respecto a estos temas (com-

petitividad y equidad) y ello se refleja en las políticas sectoriales que componen la estrategia de desarrollo.

### **La importancia del sector social**

Según Picciotto, el mercado no puede operar sin la existencia de “bienes gubernamentales”. La administración de leyes comerciales y la puesta práctica de regulaciones son ejemplos de éstos. Dichos bienes son importantes porque sin su provisión el mercado no opera y prevalece el oportunismo. No obstante, existe otra categoría de bienes: “los bienes civiles”, que son necesarios para las operaciones de mercado. Estos bienes son producidos por las organizaciones sociales de diversos intereses. La sociedad civil juega un papel de vital importancia al llenar las brechas que existen entre las actividades gubernamentales y privadas, al exhortar, motivar y restringir al Estado y llamar la atención al exceso de libertad y poca moderación de mercados.

En este sentido, señala el BID<sup>29</sup>, el fortalecimiento de la sociedad civil es condición para la efectiva vigencia de la democracia y para alcanzar un desarrollo sostenible y equitativo, ya que no existe un Estado eficiente con una sociedad civil débil. Particularmente, en América Latina el cambio de carácter de las intervenciones estatales, de mayor protagonismo del mercado y de establecimiento de sistemas democráticos han ensanchado el ámbito de responsabilidad de la sociedad civil. Según este enfoque, asegurar el consenso y la voluntad política es indispensable para el diseño y ejecución de estos programas, especialmente cuando involucra a varios poderes estatales y agentes de la sociedad civil. Es por ello que merecen especial atención las actividades de promoción y construcción de consensos que, aunque no forman parte de la preparación de políticas y programas *per se*, son indispensables para su puesta en marcha.

---

<sup>29</sup> BID, Departamento de Planificación y Políticas Operativas. *Marco de referencia para la acción del banco en los programas de modernización del Estado y fortalecimiento de la sociedad civil*. Washington, BID, mimeo, 1996.

Según Fernando Reyes<sup>30</sup>, las nuevas exigencias para los representantes políticos son ser eficientes en sus decisiones, saber escuchar a los representados y percibir las inquietudes emergentes y los verdaderos intereses sociales. En este campo se hace necesaria la participación de la sociedad civil en la construcción de una democracia más representativa y participativa.

*El sentido de comunidad y la ideología del compromiso.* La idea del “buen funcionamiento de la sociedad” es la clave para entender la importancia de la responsabilidad en el esquema comunitarista, que es uno de los enfoques que pretende explicar la racionalidad de las organizaciones de base. Amitai Etzioni<sup>31</sup> señala que un creciente sentido de la responsabilidad determina no sólo mejores ciudadanos, sino también un incremento del bienestar de la comunidad. El supuesto es que las grandes contribuciones a la comunidad se pueden por pequeños esfuerzos por parte de todos y que existen ciertos valores comunes a todas las comunidades, que se deben tomar para crear un nuevo orden moral, público y social. Así se podrá restaurar las comunidades sin caer en la opresión o el puritanismo.

En general, entre los comunitaristas y los líderes de otras organizaciones de carácter voluntario subyace la idea de trascender. Los individuos necesitan una esfera significativa de vida social, de relaciones personales y de contribución fuera de su trabajo, vida privada y área de conocimiento que además trascienda éstas. Tras la crisis de los partidos, el campo donde esta necesidad se puede satisfacer es el sector social-voluntario.

En los últimos años se ha observado un aumento de la participación de organizaciones voluntarias, que buscan comunidad, compromiso y con-

---

<sup>30</sup> Reyes, Fernando. “La sociedad civil y los desafíos de la gobernabilidad” Ponencia en el Seminario *Nuevos estilos de hacer política y las necesarias reformas para la gobernabilidad de Iberoamérica*. Santiago de Chile, octubre 1996.

<sup>31</sup> Etzioni, Amitai, *The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda*. Nueva York, Crown, 1993.

tribución. Según Peter Drucker<sup>32</sup>, el aumento del número de voluntarios se debe principalmente a dos razones. En primera instancia, a que las organizaciones tienen una misión clara que inspira todas sus actividades. Y, en segundo lugar, a que los voluntarios pueden desempeñar tareas cada vez más exigentes y asumir mayores responsabilidades, según lo justifique su rendimiento. Esto significa que las organizaciones voluntarias dan a sus miembros alicientes, realización, responsabilidad y misión más allá de la conveniencia.

Existen muchos servicios (promoción del deporte, lucha contra las drogas, desarrollo de actividades culturales) que son proporcionados por organizaciones voluntarias, algunos de los cuales no se proporcionarían sin ellas. Por ello, fomentar las organizaciones comunitarias autónomas en el sector social es un paso importante en la reestructuración del gobierno y la mejora de su funcionamiento.

En el mundo, la mayor contribución de la organización comunitaria autónoma reside en su organización, pues actúa como “centro de ciudadanía significativa”. Ello es vital porque el Estado grande menoscaba la ciudadanía y para restaurarla se necesita del sector social. En este enfoque se asume a la ciudadanía como compromiso activo y se deduce que sin ésta no puede haber compromiso responsable que mantenga unido al cuerpo político. Existe un relativo consenso acerca de que para poder actuar en un mundo rápidamente cambiante, se debe volver a crear la ciudadanía y ello implica un fortalecimiento de los gobiernos locales tanto distritales como provinciales.

## **LOS ASPECTOS GERENCIALES DE LOS SECTORES PÚBLICO, PRIVADO Y SOCIAL**

Las características de la sociedad post-capitalista o de la denominada era del conocimiento están transformando completamente los esquemas

---

<sup>32</sup> Drucker, Peter. *Gerencia para el futuro. El decenio de los 90 y más allá* (quinta edición). Bogotá, Grupo Editorial Norma, 1995.

de gerencia de todas las organizaciones significativas de los países. La dramática evolución que se está registrando es, en primer lugar, producto de los avances en las telecomunicaciones, la electrónica, la cibernética y la informática. Alvin Tofler<sup>33</sup> describe el proceso señalando que las empresas con estructuras burocráticas piramidales, propias de la era de las chimeneas, están siendo severamente golpeadas por las nuevas organizaciones con estructuras organizativas flexibles, con cuadros profesionales con una gran capacidad para procesar información, adquirir conocimientos y tomar decisiones con un relativo grado de autonomía.

### **La gerencia de las organizaciones económicas**

Un importante estudio realizado por Thomas Peters y Robert Waterman<sup>34</sup> encontró, con base en el análisis de un amplio número de empresas gerenciadas con excelencia en los Estados Unidos, ocho atributos asociados al éxito empresarial. Reseñarlos resulta importante toda vez que muchos de ellos son principios que evitan el comportamiento burocrático y han sido considerados como principios aplicables a la administración de instituciones públicas, privadas y sociales.

Los principios son: 1) la predisposición para la acción, que evita el estancamiento de decisiones por procedimientos analíticos lentos y poco interactivos; 2) acercamiento al cliente, que permite un aprendizaje acelerado respecto a lo que el cliente considera calidad y confiabilidad en el servicio; 3) autonomía y espíritu empresarial, que determina una motivación del personal a la innovación; 4) productividad del personal, que se basa en evitar antagonismos entre empleados y en considerar que los trabajadores son la fuente principal de calidad y ganancias de la empresa; 5) movilización alrededor de un valor clave que permite mantener la calidad, el nivel del servicio, la honestidad y los valores; 6) dedicación a lo que se sabe hacer (zapatero a tus zapatos); 7) estructura

---

<sup>33</sup> Alvin Tofler, *El cambio del poder*, Barcelona, Plaza & Janes Editores, 1990.

<sup>34</sup> Peters, Thomas y Waterman, Robert, Nueva York, Harper & Row Publishers Inc, 1982.

simple y poco personal de alto nivel evitando estructuras tipo matriz y 8) flexibilidad y rigor simultáneos que implican descentralización de la capacidad para innovar, dándole autonomía a los equipos y talleres, pero centralizando los factores claves relacionados con los valores y la misión de la empresa.

Estos planteamientos, aunque parezcan obvios, no se aplican en su conjunto a la mayoría de las empresas en el mundo y son ejecutados con un gran compromiso en las denominadas gerencias de la excelencia. Su importancia reside en que en gran medida reflejan la capacidad adaptativa de las organizaciones económicas de avanzada. Un importante sector de analistas gerenciales están haciendo notar que esas innovaciones están empezando a reflejarse en las gerencias públicas, aunque la capacidad de reestructuración de las organizaciones públicas es más lento. Osborne y Glaeber<sup>35</sup> denominan este proceso como la reinención del gobierno.

Es importante señalar que las diferencias entre la capacidad de adaptación de las empresas públicas y de las empresas privadas reside en que las primeras enfrentan limitaciones institucionales mucho más restrictivas que las organizaciones económicas. Por tanto, es absolutamente predecible que, en la mayoría de sociedades, los sectores privados se adapten más rápido que los sectores públicos a los cambios en la tecnología y a los otros “shocks” del sistema.

### **La gerencia de las instituciones públicas**

Según James Q. Wilson<sup>36</sup>, las principales diferencias entre la gerencia de las organizaciones económicas y las públicas reside en las

---

<sup>35</sup> Osborne, David y Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How the Entreprenurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Nueva York, A Plume Book, 1993.

<sup>36</sup> Wilson, James Q., *Bureaucracy. What Government Agencies Do And Why They Do It?* Nueva York, Basic Books, 1989.

restricciones y limitaciones que la sociedad le impone a la administración pública. La principal diferencia entre los administradores públicos y privados está en que los primeros no pueden ligar su desempeño a beneficios monetarios, mientras que para los segundos estos beneficios son determinantes para su desempeño. De acuerdo con Wilson, los administradores de las organizaciones públicas, cuya remuneración por lo general es mucho menor que sus contrapartes en el sector privado, al carecer de compensación monetaria, actúan en función de otros incentivos. Estos son básicamente: 1) el sentido de la responsabilidad, 2) el estatus que se deriva del reconocimiento individual y del poder personal y 3) los beneficios asociados a la pertenencia a una organización que es favorablemente reconocida por la mayoría de la sociedad.

Los administradores privados son disciplinados por las exigencias del mercado, mientras que los administradores públicos no son principalmente motivados por resultados o por su productividad, sino que son presionados por los líderes del gobierno que desean complacer a los votantes. Como los políticos tienden a manejar intereses de grupos, los administradores públicos deben tomar en cuenta todos estos intereses en cada situación, y en escenarios complejos e inciertos se vuelven adversos al riesgo.

Desde el punto de vista del presupuesto, es importante señalar que las organizaciones económicas adquieren capital reteniendo ganancias, prestando dinero o vendiendo activos de su propiedad. Por su parte, una organización pública adquiere capital persuadiendo al poder legislativo, el cual dispone de ese capital a través de la asignación del presupuesto. Además, si el administrador público no gasta todo su presupuesto, tiene que devolver el excedente y es muy probable que le concedan en el siguiente período una menor asignación. Es por ello que el sistema de presupuesto alienta a los administradores a gastar en lugar de ahorrar dinero. Estas normas y reglas restrictivas para las organizaciones públicas han sido impuestas por actores externos. No son normas burocráticas, pero sí políticas.

Por otro lado, mientras que una organización económica contrata, promueve, remueve o despide a su personal con considerable libertad; una organización pública tiene que ceñirse a diferentes disposiciones de diversas oficinas y agencias gubernamentales, que le señalan cuántas personas contratar, cuánto pagarles, qué reglas debe seguir para contratar el personal, cuántas personas en cada nivel profesional, cuál es el método que debe usar para despidos, etc.

Una organización económica de excelencia compra bienes y servicios por procedimientos internos definidos (que incluyen las licitaciones) o saltando procedimientos restrictivos para negociaciones más directas, mientras que una organización pública debe comprar la mayoría de lo que usa por licitaciones, aceptando la más baja. Así, aun cuando una organización pública desarrolla una buena relación con un vendedor no puede comprarle nuevamente sin llevar a cabo la respectiva licitación.

Cuando una organización económica encuentra que algunas de sus oficinas o agencias no son ya rentables; entonces las cerrará o fusionará, a diferencia de las organizaciones públicas que deben obtener un permiso especial del poder legislativo, para adoptar cualquier tipo de medida.

Finalmente, en la mayoría de los casos, las organizaciones deben servir a metas que no han elegido. A menudo estas metas son vagas e inconsistentes y con frecuencia se observa la forma en que los políticos obligan a las organizaciones públicas a realizar tareas que favorezcan los intereses de ciertos grupos de interés que beneficien su propia popularidad. El hecho de que no haya un acuerdo o consenso sobre cuáles son las metas de la organización, impide que esta tenga un sentido de “misión”, el cual debería actuar como motor entre sus miembros. Asimismo, si las metas son vagas o ambiguas, el peso de las “circunstancias” y de los “objetivos contextuales” resultan determinantes en las decisiones de los operadores de las organizaciones públicas. Esto ocurre especialmente cuando estos operadores no tienen suficiente cooperación de sus “clientes” o cuando éstos son amenazantes. Si cualquier

acción tiene implicaciones políticas, es decir que puede ser objeto de crítica, las personas que ejecutan acciones tendrán una tendencia natural hacia la precaución.

De conformidad con los planteamientos de Drucker, Toffler y Peters y Waterman sobre el nuevo contexto para las instituciones públicas y privadas, David Osborne y Ted Gaebler<sup>37</sup> consideran que el modelo de gobierno que nos legó la era industrial logró grandes cosas en su época, pero ya no es eficaz. Con sus monopolios, su gran preocupación por las reglas y reglamentos y sus cadenas de mando de tipo jerárquico, ya no es capaz de seguir el ritmo de rápido cambio e intensa competencia que en nuestra vida actual, tan rica en información, se percibe en la sociedad y en la economía.

Según Osborne y Gaebler, por largo tiempo en muchas economías desarrolladas y en vías de desarrollo, el modelo burocrático funcionó. No porque fuera eficiente, sino porque solucionaba los problemas básicos que la gente quería que se resolvieran. Proporcionó seguridad para los desempleados durante su vejez, estabilidad laboral, un cierto sentido de la igualdad y trabajos a través de sus organizaciones y empresas públicas. Asimismo, suministró los servicios básicos necesitados durante la era industrial (carreteras, agua potable y alcantarillado, colegios, etc.).

El modelo burocrático se desarrolló en condiciones muy diferentes a las actuales. Tuvo lugar en una sociedad de cambios lentos y claras jerarquías, en la cual sólo los del tope de la pirámide tenían información suficiente para tomar decisiones. Era una sociedad de personas que trabajaban con las manos y no con sus mentes. Hoy se vive en una era de cambios rápidos. El mercado está globalizado y ello impone una enorme presión competitiva en las organizaciones. Se vive en una sociedad informada, en la cual las personas acceden a la información tan rápido como sus líderes.

---

<sup>37</sup> David Osborne y Ted Gaebler, op. cit.

Actualmente, los consumidores se han acostumbrado a productos de alta calidad y variedad. En este entorno, las instituciones burocráticas fallan. Por ello, la lectura de la realidad por parte del gerente público debe basarse en un análisis de varios escenarios posibles y simultáneos. Debe capitalizar las diferentes opiniones de tal manera que la complejidad y la ambigüedad de la realidad pueda entenderse mejor desde más puntos de vista. A nivel de la estructura organizativa, la flexibilidad, la productividad y la innovación son una exigencia. B. Kliksberg dice: “Descentralización, rotación, visión compartida son elementos claves de la organización del futuro<sup>38</sup>”.

En el Perú de los noventa, la precariedad del sector público ha exacerbado los típicos problemas burocráticos y ha imposibilitado la creación de organizaciones capaces de adaptarse a cambios en el entorno. Entre los problemas más agudos destacan la carencia de objetivos, la debilidad de los mecanismos de dirección y decisión, la inexistencia de carrera pública, la escasez de personal técnico especializado, la debilidad de los mecanismos de coordinación, interferencia política, problemas de control y un severo déficit de estadísticas.

### **La gerencia en el sector social**

Según Peter Drucker<sup>39</sup>, por regla general, las organizaciones sin fines de lucro piensan más en el dinero que las organizaciones mercantiles, porque les resulta muy difícil conseguirlo y porque por lo general disponen de menos de lo que necesitan. Sin embargo, esas organizaciones no basan su estrategia en el dinero ni centran en él sus planes, sino que la diseñan de acuerdo con su misión.

---

<sup>38</sup> Kliksberg, Bernardo. “¿Cómo será la gerencia en la década del 90?”, en: Cárdenas Santa-María Jorge Hernán y Zambrano Cetina, William (Eds), *Gobernabilidad y reforma del Estado*, Santa Fé de Bogotá, Consejería presidencial para la modernización del Estado y Asociación colombiana para la modernización del Estado, 1994, p. 408.

<sup>39</sup> Drucker, Peter, op. cit..

Empezar con la misión es el primer aporte del sector voluntario a la teoría de la organización. Según Drucker, esto concentra la organización en la acción. Al definir estrategias específicas para alcanzar metas determinadas, se crea una organización disciplinada. Esto previene la dispersión de los recursos –siempre limitados– en asuntos que son interesantes o parecen rentables, en lugar de concentrarlos en una pequeña suma de esfuerzos productivos.

Las mejores entidades sin fines de lucro dedican mucho tiempo en definir la misión de la organización, evitando declaraciones generales y centrandó sus objetivos, que guardan una relación muy estrecha con el trabajo que realizan sus miembros. Una misión claramente definida estimula ideas innovadoras y les ayuda a los demás a entender la razón para ponerlas en ejecución, aun cuando estén en contra de lo tradicional.

En segundo lugar, muchas organizaciones sin fines de lucro aprovechan eficazmente sus juntas directivas. Cuentan con juntas activas, cuyo desempeño se revisa anualmente a la luz de los objetivos fijados de antemano, y además cuentan con directores ejecutivos claramente responsables ante la junta directiva, cuya labor está sujeta a una revisión anual por un comité de la junta.

Las juntas directivas de las organizaciones no lucrativas no pueden reducirse a la impotencia y son más reflexivas respecto a los asuntos que aprueban. En primer lugar, por dinero, ya que es muy común que sus miembros sean accionistas de la organización. En segundo, porque tienen un compromiso personal con la causa que sirven, y, finalmente, porque es muy común que éstos hayan servido como voluntarios durante muchos años y que conozcan a fondo la organización, a diferencia de los miembros de una junta de sociedades mercantiles.

Por estar la junta directiva de la entidad no lucrativa tan comprometida y tan activa, su relación con el director ejecutivo tiende a ser contenciosa y propensa a rozamientos. Se reconoce, por lo tanto, que ni la junta ni el director ejecutivo mandan, sino que son colegas que trabajan para un

mismo fin, pero a cada uno le compete una tarea distinta. Además han aprendido que al director ejecutivo le cabe la responsabilidad de definir las tareas de todos, las de la junta y las de él mismo.

La clave para hacer una junta eficaz no es hablar sobre su función, sino organizar su trabajo. En general, el desgaste de una junta debilita a la administración en vez de fortalecerla, puesto que diluye la responsabilidad de ésta por el desempeño y los resultados, además de privar a la alta administración del apoyo eficaz y autorizado si fuera atacada

El problema que enfrentan en general la mayoría de administradores es cómo dirigir a los trabajadores instruidos hacia una mayor productividad. Según Drucker, la experiencia de ciertas organizaciones no lucrativas, que cuentan actualmente con un creciente número de voluntarios profesionales, indica que se requiere de una misión clara, ubicación cuidadosa y continuo aprendizaje y enseñanza, administración por objetivos y autocontrol, exigencias ciertamente muy altas, pero con la responsabilidad correspondiente y la obligación de rendir cuentas acerca del desempeño y los resultados.

En el Perú, esta lógica funciona en muchas organizaciones vinculadas a la Iglesia, a colegios profesionales, al mundo de los organismos no gubernamentales y a diversas organizaciones voluntarias de sectores de ingresos altos y medios (Scouts, Rotary Club, Club de Leones, Clubes departamentales, etc.). Sin embargo, la eficiencia gerencial no se produce en muchas en ellas, porque, a diferencia del mundo desarrollado, no existen marcos legales y judiciales que eviten la corrupción de dirigentes de organizaciones pequeñas a bajo costo, lo cual afecta primordialmente a las organizaciones sociales urbanas, porque en las zonas rurales las comunidades tienen estructuras de valores más cohesionadas. Por ello, es importante considerar la posibilidad de diseñar mecanismos que permitan mejorar las relaciones entre los miembros de las organizaciones sociales, para que a través de ellas se puedan enfrentar problemas fundamentales que el Estado podría resolver solo a costos excesivamente altos.

## LAS FUNCIONES GENÉRICAS DEL ESTADO

Del análisis del Estado como el conjunto de reglas de juego formales y mecanismos de imposición establecidos por la interacción de las organizaciones representativas de la sociedad y las instituciones, es posible deducir las funciones genéricas que le competen a los Poderes del Estado (aparato público).

1. ***Garantizar la seguridad externa e interna:*** En las secciones anteriores hemos analizado la necesidad –aun en el Estado subsidiario– de la provisión de defensa y seguridad interna por tratarse de bienes públicos puros.
2. ***Establecer y administrar la provisión de justicia:*** Los marcos legales relacionados con todo tipo de solución de controversias y la administración de justicia son también bienes públicos puros, cuya provisión debe ser cubierta por el Estado.
3. ***Normar, vigilar y defender la estabilidad de las reglas de juego para los agentes económicos, incluyendo a los consumidores y productores de bienes y servicios:*** Estas tareas incluyen el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la provisión de leyes y marcos regulatorios eficientes y el desarrollo de organizaciones públicas capaces de aplicar la ley y defender los contratos.
4. ***Estimular y promover la competitividad de las empresas productoras de bienes y servicios, así como su adecuada inserción en la división internacional del trabajo:*** Esta función incluye la incorporación del planeamiento estratégico a las principales políticas, el establecimiento de políticas promotoras selectivas y eficientes, y el combate de fallas de mercado vinculadas a subprovisión (mercados incompletos) de bienes como servicios técnicos, información e innovación tecnológica.
5. ***Normar, vigilar y defender la estabilidad de las reglas de juego para la participación y representación política:*** Esta función incluye

la defensa de la libertad de expresión, el funcionamiento adecuado del sistema electoral y la ampliación de mecanismos para la participación ciudadana.

6. ***Promover la equidad, la integración y la justicia social:*** Implica la generación de consensos respecto al balance eficiencia-equidad compatible con los valores de la sociedad. Además, conlleva la ampliación de oportunidades de empleo, la provisión eficiente de servicios sociales básicos, la igualdad de oportunidades y el uso racional de los instrumentos para redistribuir el ingreso.
7. ***Promover el respeto a la diversidad y la identidad nacional:*** Incluye la transmisión de valores ciudadanos y la formación de una conciencia común entre los peruanos.
8. ***Orientar, normar y ejecutar el planeamiento estratégico de largo plazo:*** Implica velar por el uso de los recursos naturales (medio ambiente), la identificación de los intereses de las generaciones futuras, la ocupación del territorio y la promoción de un desarrollo equilibrado de las regiones.

## Cuadro N° 2

### Características de una política de gasto público eficiente<sup>40</sup>

- Los programas deben identificar a las personas o grupos que demandan servicios públicos. Además, es importante determinar cuáles son las necesidades percibidas que se deben satisfacer.
- Los programas públicos deben relacionar la necesidad y la fuente de la demanda con las fallas del mercado: externalidades, monopolios naturales, bienes públicos, mercados incompletos e información imperfecta. A ello debe agregarse el análisis de los programas públicos con objetivos redistributivos (educación, salud, etc.). En consecuencia, los programas públicos pueden estar asociados a las deficiencias del mercado y a las posibilidades reales que tiene el Estado de mejorar el servicio.
- Las formas de intervención del Estado para resolver el problema pueden dividirse en tres categorías: 1) la producción, 2) los impuestos y las subvenciones al sector privado para desalentar o fomentar actividades y 3) la regulación estatal para garantizar un óptimo comportamiento de las empresas. De esa forma es posible identificar programas que resuelvan los problemas identificados, señalando los rasgos que vayan a condicionar los resultados de su aplicación.
- El siguiente paso es la evaluación de los programas desde el punto de vista de la eficiencia y la distribución. Acto seguido debe analizarse el grado en el que los diferentes programas cumplen con los objetivos planteados. De hecho, los programas públicos pueden generar ineficiencias en la producción y/o en el consumo, pues tiene efectos en los costes de producción y en la distribución del bien o servicio en cuestión.
- Las consecuencias de la distribución de los programas públicos deben evaluarse a la luz de los beneficios que reciben las personas. No siempre es fácil averiguar quién se beneficia realmente. En algunos casos, los beneficiarios de un programa público son diferentes a los que el programa pretendía llegar; entonces se dice que se han *trasladado* los beneficios.
- La disyuntiva entre la equidad y la eficiencia debe plantearse repetidamente en la evaluación de cualquier programa público. En muchos programas de gasto hay que sacrificar el objetivo de la eficiencia en aras del de equidad o viceversa. El esfuerzo por encontrar un equilibrio entre la equidad y la eficiencia, aunque difícil, debe ser permanente.
- Es necesario determinar el grado en el que los distintos programas posibles cumplen los objetivos propuestos.
- Finalmente, se requiere identificar la forma en que influye el proceso político en la formulación y ejecución de los programas públicos. El estudio del proceso político en el cual se adoptan los programas explica los efectos de las influencias políticas sobre las características del programa.

<sup>40</sup> Stiglitz, Joseph. *La economía del sector público*, op. cit.

### Cuadro N° 3

#### Características de un sistema tributario eficiente

- **Eficiencia económica:** el establecimiento de impuestos debe interferir lo menos posible con la asignación eficiente de recursos. Es decir, se debe privilegiar aquellos impuestos que alteran lo menos posible las decisiones de los agentes antes de que exista el impuesto.
- **Sencillez administrativa:** debe ser fácil y relativamente barato administrar los tributos.
- **Flexibilidad:** debe ser capaz de responder rápida y fácilmente a los cambios de las circunstancias económicas. Los ajustes pueden realizarse en forma rápida y sencilla en algunas estructuras impositivas; en otras es necesario un amplio debate político cuando entran criterios de proporcionalidad y justicia; finalmente, en algunos casos pueden llevarse a cabo de manera automática.
- **Responsabilidad política:** el sistema debe explicar al ciudadano qué está pagando para que el sistema pueda reflejar con mayor precisión sus preferencias. Una estructura de impuestos políticamente responsable no debe aprovecharse de los ciudadanos desinformados y debe optar por impuestos en los que está claro quién paga.
- **Justicia:** debe ser justo en su manera de tratar a los diferentes individuos. El concepto de justicia está asociado al de equidad. Sin embargo, la definición de equitativo no es clara. Si hablamos de un sistema tributario equitativo horizontal hablamos de que los individuos iguales en los aspectos relevantes reciben el mismo trato. La dificultad en este concepto radica en la discusión sobre lo que para la sociedad significa 'aspectos relevantes' que pueden ser la edad, el sexo, el estado civil, gustos, etc. Por el contrario, si hablamos de equidad vertical, decimos que existen personas que se encuentran en mejores condiciones de pagar que otras. En este caso, la dificultad se plantea en determinar quién debe pagar más y, en la estructura normativa fiscal, quién ponga en práctica este principio. A ello, se agrega el problema de decidir cuánto más debe pagar en relación con los demás.

## CAPÍTULO IV

### **La lógica de la reforma institucional y los cambios en la estructura del Poder Ejecutivo: 1990-1996**

Como reseñamos en el capítulo anterior, la lógica del cambio institucional en general y de la reestructuración del Poder Ejecutivo en particular refleja las tensiones causadas por la economía política de las reformas de política económica.

Por ello, la reestructuración del aparato público se ha caracterizado por la reducción del gasto público, la recuperación de los ingresos fiscales, la privatización de las empresas públicas, la desactivación de todas las instituciones consideradas como fuentes de proteccionismo, la promoción de la competencia y el fortalecimiento de determinadas capacidades reguladoras. En términos generales, la reforma en curso ha sido orientada a limitar la injerencia del Estado en la economía y a elevar la eficiencia interna de las empresas privadas locales y extranjeras. En los últimos seis años, la dinámica de cambio institucional parece estar más relacionada con las necesidades del programa económico que con las necesidades de institucionalización de la sociedad.

En esta sección reseñaremos la situación del Estado antes de 1990 para, a partir de ello, explicar los cambios ocurridos entre 1990 y 1996. Es importante considerar que el deterioro institucional del Estado, producido entre 1985 y 1990, es un importante condicionante del proceso de reforma institucional registrado entre 1990 y 1996.

## LA SITUACIÓN PREVIA: 1964-1985

En este periodo, Augusto Álvarez<sup>41</sup> distingue tres períodos claramente diferenciables en los que ocurrieron importantes transformaciones: 1) *subsidiariedad* entre 1964 y 1968, 2) *nacionalización* entre 1968 y 1975 y 3) *inercia al cambio* entre 1975 y 1985.

Álvarez<sup>42</sup> considera que a mediados del decenio de los sesenta el Estado peruano tenía una limitada intervención en la economía, pero ésta fue aumentando rápidamente con el objeto de enfrentar problemas como la desigual distribución del ingreso. Sin embargo, el autor señala que en esas tres décadas el crecimiento del Estado no sólo no resolvió los problemas existentes, sino que los agravó.

En el período denominado *subsidiariedad* el gasto público se mantuvo por debajo del 20% del PBI, el número de empresas públicas era inferior a 50 y sus actividades rondaban el 6% del PBI. En este lapso, la idea de que el sector privado debía ser el principal protagonista de las actividades económicas era predominante, a pesar de la puesta en práctica de medidas que promovieron la industrialización a través de la sustitución de importaciones. Es importante señalar que entre 1962 y 1968 la deuda externa prácticamente se cuadruplicó.

En el período de *nacionalización* el papel del Estado se diseñó de modo tal que este lograra expandirse enormemente, a fin de convertirse en el principal conductor de la estrategia económica. El diagnóstico del gobierno militar sostenía que una mayor intervención del Estado en la economía era fundamental para contrarrestar el subdesarrollo dependiente, fortalecer el crecimiento, garantizar la soberanía del país y reducir la pobreza. Así, el gasto público causado por los proyectos de inversión ascendió a 36% entre 1974 y 1975, el déficit fiscal pasó de 1% a

---

<sup>41</sup> Álvarez, Augusto. Del Estado empresario al ¿Estado regulador? Mimeo presentado para una exposición en el Instituto de Estudios Peruanos, Lima, julio 1994, p. 23.

<sup>42</sup> Álvarez Augusto. op. cit.

10% del PBI entre 1969 y 1975 y las actividades de las empresas estatales ascendieron a un 16% del PBI.

También, entre 1975 y 1985 las empresas estatales superaron las 150 y su impacto económico giró alrededor del 20% del PBI. El primer censo sobre la actividad empresarial del Estado, realizado en 1977, reveló que existían 174 empresas públicas. Según Álvarez<sup>43</sup>:

“Estas organizaciones guiaron su accionar con dos criterios: asegurar la oferta de bienes y servicios dentro de la idea de sustitución de importaciones, y proveerlos a precios y tarifas subsidiadas para favorecer ciertas actividades económicas, controlar la inflación y redistribuir el ingreso”.

En este proceso, el gasto público siguió aumentando y a pesar de los esfuerzos del gobierno por liberalizar la economía y concentrar las tareas del Estado en el suministro de infraestructura básica y servicios públicos, éstos fueron contrarrestados por otros sectores que exigían más políticas intervencionistas y más empleos públicos.

### **DETERIORO SOCIAL Y CRISIS DEL ESTADO: 1985-1990**

En 1985, el gobierno del Presidente Fernando Belaunde había reestablecido los equilibrios macroeconómicos. El déficit del sector público era casi nulo y los principales precios (tarifas públicas, tasas de interés y tipo de cambio) de la economía estaban en sus niveles reales.

En este contexto, mientras que otros países buscaban un mejor equilibrio entre la acción del Estado y las fuerzas del mercado, el gobierno de Alan García implementó un conjunto de políticas estatistas y populistas que hicieron un enorme daño a la economía nacional. Entre los principales instrumentos destacaron los subsidios a los alimentos canalizados a través de empresas públicas (Enci y Ecasa), tasas de interés irreales

---

<sup>43</sup> Álvarez, Augusto. op. cit.

tanto en la banca comercial del Estado como en la banca de fomento, controles de precios, tarifas públicas por debajo de los costos operativos de las empresas, tipo de cambio retrasado y múltiple.

La aplicación del programa heterodoxo en general, y de los subsidios indiscriminados e ineficientes, generó que entre 1985 y 1989 las empresas estatales tuvieran pérdidas por US\$1,650 millones. Asimismo, los ingresos fiscales cayeron de 17.3% a sólo 4.9% del PBI, los depósitos del sistema financiero se redujeron de 23% a 5% del PBI y el Perú dejó de ser sujeto de crédito para la banca privada internacional y los organismos multilaterales.<sup>44</sup> Los empresarios locales y extranjeros perdieron confianza en la economía peruana, trasladaron sus inversiones a otros países y, en vez de esforzarse por mejorar la eficiencia de sus empresas, se dedicaron a la especulación financiera para mantener el valor de sus activos.

Hacia fines del decenio de los ochenta, el PBI real *per cápita* se redujo a un nivel inferior al de los años sesenta. Como reflejo de este deterioro se produjo la degradación tanto de la función pública como de los servicios públicos. Los gastos en educación y salud se redujeron drásticamente y la demanda insatisfecha por estos servicios aumentó al mismo tiempo que se disminuyó en forma alarmante la calidad de éstos. Por ejemplo, en Lima Metropolitana –en donde se concentra un tercio de la población nacional– el 32% de los habitantes carecía de conexión de agua potable y el resto sufría algún tipo de racionamiento. Además, el gasto real promedio *per cápita* de los habitantes de esa ciudad se redujo en un 52.7% entre 1985 y 1990.<sup>45</sup>

Asimismo, el gasto en mantenimiento vial mermó a sólo el 14% de lo requerido, por lo que únicamente el 20% de la red vial se mantuvo en

---

<sup>44</sup> Las cifras de esta sección provienen de varios números de la revista *Perú económico*, entre 1990 y 1996, publicado por APOYO S.A.

<sup>45</sup> Glewwe, Paul y Hall, Gillete. *Poverty and Inequality during Unorthodox Adjustment: the Case of Perú 1985-1990*, Washington D.C., Banco Mundial, 1992.

buen estado. La capacidad operativa de las empresas eléctricas se redujo en un 30%, mientras que el déficit energético aumentó significativamente, lo que obligó a muchas empresas a instalar su propia capacidad de generación a un costo muy alto. Los puertos peruanos se encontraban entre los más caros del mundo y el Perú batió la mejor marca de demanda insatisfecha por servicio telefónico, medida como porcentaje de personas en lista de espera (62%) respecto a la demanda registrada (líneas disponibles más líneas solicitadas).

La Policía y el Poder Judicial también experimentaron un deterioro significativo. En un contexto de crisis económica y de violencia terrorista, los índices de criminalidad se elevaron considerablemente y, a finales del decenio de los ochenta, 6.4 personas morían cada día como consecuencia de la violencia urbana, no política. Los jueces fueron amenazados y amedrentados por terroristas, narcotraficantes y delincuentes. La institución policial se deterioró por efecto de la violencia terrorista (que le costó la vida a 1,300 policías entre 1980 y 1990) y la corrupción interna que generó desconfianza y temor de la población frente a la misma policía. Los establecimientos penales también fueron afectados por la irresponsabilidad en el manejo de los asuntos públicos. Entre 1985 y 1990 aumentó drásticamente el número de inculpados sin sentencia; se sobrepoblaron las cárceles; creció el poder y la influencia de las mafias en los penales así como el control de esos centros por parte de grupos terroristas.

Estos problemas llevaron a un virtual colapso del Estado peruano. En términos generales, como señaló Richard Webb, desde 1975 el sector público se encontraba en un franco proceso de desintegración y se produjo una privatización *de facto*, que no obedeció a programa político alguno.<sup>46</sup> Entre 1975 y 1990 la participación de los gastos y los ingresos del gobierno en el PBI se redujo considerablemente; el valor de las

---

<sup>46</sup> Prólogo del libro de Paredes, Carlos y Sachs, Jeffrey. *Estabilización y crecimiento en el Perú*, Lima, Grade. 1991.

ventas de las empresas públicas cayó de 27.5% a 9.5%; se debilitó significativamente la capacidad reguladora del Estado, con el consecuente aumento de las actividades informales, y se perdió el control político de una cuarta parte del territorio nacional. De esta forma, en el Perú tuvo lugar un proceso de “privatización no deseada y desordenada en actividades como los servicios de correo y transporte, educación, salud, suministro de agua potable, generación de energía, y hasta la seguridad pública y la administración de la justicia.”<sup>47</sup>

Cabe destacar que en algunos casos los procesos de privatización resolvieron situaciones de emergencia. Por ejemplo, las rondas vecinales de patrullaje llegaron a agrupar a un cuarto de millón de campesinos en 3,000 comités de autodefensa, que tuvieron un papel decisivo en la derrota de Sendero Luminoso. En forma similar, el suministro de agua potable por camiones cisterna privados resolvió el problema de abastecimiento de este bien esencial, aunque a un precio muy superior al de SEDAPAL. Otras privatizaciones *de facto* realmente tuvieron muy escasa acogida, entre ellas el tráfico de líneas telefónicas, que elevó el valor de éstas a niveles inalcanzables para la gran mayoría de peruanos, y los ajusticiamientos populares en los sectores donde los sistemas de seguridad y administración de justicia no funcionaban o tardaban mucho en llegar.

El menosprecio a la legalidad formal, el descrédito de las instituciones públicas, la arbitrariedad y el abuso de poder se convirtieron en rasgos distintivos del ejercicio del poder y de la autoridad política a fines del decenio de los ochenta y principios de los noventa. En prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional esto llevó a un deterioro de las condiciones mínimas necesarias para establecer y mantener reglas de juego estables, de común acuerdo y respetadas por todos. En contraste con la situación imperante en el Perú, los avances recientes en el campo

---

<sup>47</sup> Véase “Nuevas ideas para viejos problemas”. En *Perú económico*. Vol. XVII. N° 8, 1994.

de la economía institucional<sup>48</sup> señalan con claridad que sin instituciones estables, que generen incentivos para el mejor desempeño de todo tipo de organizaciones, el desarrollo económico y social es algo prácticamente imposible.

## **EL SHOCK INSTITUCIONAL 1990-1996**

### **La reforma constitucional y el marco jurídico**

La crisis generada durante la Administración de Alan García generó un profundo cambio de paradigma respecto al papel del Estado. Así, tras la estabilización efectuada entre 1990 y 1991, el Gobierno preparó un amplio conjunto de cuerpos de ley denominado como la primera ola de reformas estructurales. La mayor parte de estos decretos-leyes fueron promulgados con el apoyo del Poder Legislativo en noviembre de 1991 y estaban orientados a promover la inversión privada en diferentes actividades, de las cuales muchas habían sido monopolizadas por el Estado.

Entre las normas más relevantes para la reestructuración del Poder Ejecutivo destacan las siguientes: el D. Ley N° 674, que norma la promoción de la inversión privada en las empresas del Estado; el D. Ley N° 758, que promueve la inversión privada en la infraestructura de servicios públicos; el D. Ley N° 668, que es la nueva Ley de Comercio Exterior; el D. Ley N° 772, Ley de Aduanas; el D. Ley N° 718, que norma los sistemas privados de salud; el D. Ley N°74, Ley del Sistema Privado de Pensiones y el D. Ley N° 651, que desregula el transporte urbano.

Pocos meses después de la primera ola de reformas, en abril de 1992, se produce el autogolpe ejecutado por el presidente Alberto Fujimori con el apoyo de las Fuerzas Armadas. Esta medida determina el cierre del Congreso de la República y el cese de los jueces supremos. Fruto de

---

<sup>48</sup> North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990.

las presiones internacionales, el Gobierno decide convocar a elecciones para un Congreso Constituyente Democrático, el cual tendría entre sus funciones fundamentales proponer una nueva Constitución.

Existen diferentes formas de interpretar el significado de la Constitución de 1993. Para Inés Romero y Martín Tanaka<sup>49</sup>, lo importante de la reforma del Estado se refleja en la Carta Magna, puesto que es el punto en el cual culminan y al mismo tiempo se reimpulsan las reformas. Ello ocurre debido a que en la Constitución de 1993 están las orientaciones de lo que el Estado debe o no debe hacer y hacia dónde debe orientarse prioritariamente su acción.

Según Romero<sup>50</sup>, entre los artículos claves figuran el 58 y el 60. El primero establece que el Estado se limita a orientar el desarrollo del país y actúa principalmente en las áreas de promoción del empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura. El segundo dice que el Estado sólo si está autorizado por ley puede realizar actividades empresariales en forma subsidiaria, por razones de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

En este marco, Enrique Bernales<sup>51</sup> realiza un análisis ordenado de las diferencias entre las Constituciones de 1979 y 1993, y concluye que:

- La Constitución de 1993 limita los derechos humanos principalmente a contenidos económicos, sociales y culturales. Es decir, se eliminan las prestaciones obligatorias del Estado a las personas de más escasos recursos; se reduce el concepto de seguridad social; se prescinde de las obligaciones del Estado relacionadas con alimentación, vivienda, recreación, regulación de la utilización del suelo urbano, apoyo a las

---

<sup>49</sup> Romero, Inés y Tanaka, Martín. “Descubriendo la lógica de la reforma”. En: *Cuestión de estado*. N° 19, 1996, pp. 29-38.

<sup>50</sup> Romero, Inés y Tanaka, Martín. op. cit.

<sup>51</sup> Bernales, Enrique. “¿Qué hacer con la Constitución de 1993?”. En: *Socialismo y participación*, N° 67, 1994, pp. 35-47.

cooperativas, mutuales e instituciones de crédito hipotecario; se elimina el derecho de los trabajadores cesantes a que sus pensiones sean reajustadas periódicamente; se restringe la educación gratuita en las universidades públicas y se elimina la estabilidad laboral.

- Además, debilita al Estado en sus atribuciones naturales de regulador de la actividad económica del país y de defensa de sus recursos naturales; suprime la planificación concertada y elimina los conceptos de interés social, la supervisión de la inversión extranjera y la importancia prioritaria del agro.
- También los cambios respecto a la estructura del Estado giran en torno a la concentración y el incremento de las atribuciones del Presidente de la República y la minimización del Parlamento. Entre las modificaciones más importantes destacan las siguientes:
  - Se instauro un sistema de Cámara Única y, simultáneamente, se reduce el número de congresistas a 120. Además, se establece el sistema de elección por distrito único, con lo cual la probabilidad de que Lima esté sobre-representada aumenta.
  - Se priva al Congreso de intervenir en el nombramiento de altos funcionarios, que ejercen su cargo en nombre de la nación y de los altos intereses del Estado, entre ellos ascensos militares, ratificación de embajadores e inclusive la ratificación de magistrados de la Corte Suprema.
  - Adicionalmente, se ha privado al Parlamento del derecho de autoconvocarse para sesionar en legislaturas extraordinarias si un número calificado de miembros lo solicita. Además, se ha remitido al Reglamento del Congreso el número de legislaturas por año y su duración. En lo que se respecta a las relaciones con el Poder Ejecutivo, el Presidente de la República ha fortalecido sus potestades, puesto que puede disolver el Congreso, si media la censura o la desconfianza a dos Consejos de Ministros, y go-

bernar sin Congreso durante cuatro meses. El Congreso actual carece de facultades para ejercer un control efectivo sobre la gestión presidencial; ni siquiera se ha previsto que el Presidente al término de su mandato deba rendir cuentas de su administración ante éste.

- Respecto a la estructura del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República vuelve a tener las atribuciones de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, sin estar obligado a dar cuenta de sus actos; mientras que los ministros quedan relegados a un plano absolutamente secundario y sin posibilidad de dirigir la política del sector a su cargo, porque en sustancia quien dirige todo es el Presidente.
- Reestablece la reelección presidencial inmediata.
- Divide al Jurado Nacional de Elecciones en tres órganos autónomos.
- Se difiere el proceso de descentralización, permitiendo la creación de los Gobiernos Regionales Transitorios, dependientes del Ministerio de la Presidencia.

Entre 1992 y 1994 se consolidaron y reglamentaron las principales normas promulgadas durante la primera ola de reformas estructurales. En 1996 empezó la denominada segunda ola de reformas con normas orientadas a flexibilizar aún más la estabilidad laboral; reestructurar las deudas de las empresas privadas con el Estado; disminuir el peso de sobrecostos provenientes de contribuciones e impuestos antitécnicos como el FONAVI y el Impuesto Mínimo a la Renta; modificar las leyes de bancos y valores; modernizar la seguridad social, reduciendo los aportes al IPSS para ampliar el mercado de seguros privados de salud; modernizar la estructura y los procedimientos del Poder Ejecutivo, etc.

A diferencia de la primera ola de reformas, que tuvo gran acogida por los sectores empresariales y la opinión pública, actualmente no existe consenso ni siquiera dentro del mismo Gobierno. Por ello, estas modifi-

caciones se están produciendo entre marchas y contramarchas exacerbadas por las crecientes pugnas de poder dentro del régimen.

### **Privatización**

Hacia 1990 el Estado contaba con 180 empresas públicas –además de las 226 unidades productivas en las que el Estado tenía participación accionaria–, pero la mayoría de ellas enfrentaba serias restricciones para operar con eficiencia. Por lo anterior, sólo en 1989 las empresas estatales acumularon pérdidas por US\$531 millones. Es importante señalar que de las 133 empresas no financieras, 32 estaban en estado no operativo o en liquidación y las restantes tenían problemas financieros y administrativos, generando pérdidas diarias por US\$5 millones. En ese momento existían condiciones que hacían urgente la ejecución de un programa de privatización. El Estado estaba quebrado y era incapaz de financiar los requerimientos de inversión de las empresas públicas que también estaban, en muchos casos, en similares condiciones. La única solución para generar inversión, sin afectar el delicado equilibrio fiscal del Estado, parecía ser la privatización de esas unidades.

Ante esta realidad, en 1991 se inicia un programa de privatización, cuyos objetivos son:

- Reestructurar la relación entre los sectores público y privado.
- Elevar la eficiencia de las empresas de servicio público.
- Lograr que las fuerzas del mercado y la libre competencia tengan un papel esencial en la asignación de recursos.
- Lograr que la inversión privada en el sector productivo se convierta en el motor del crecimiento económico.

En junio de 1991, por medio del Decreto Supremo N° 141, se privatizaron las primeras 23 empresas estatales. En 1992 se constituyó, mediante el

Decreto Supremo N° 674, la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), que quedó a cargo de ejecutar el proceso de privatización de las mismas.

Además de los objetivos iniciales del programa de privatización, la COPRI se ha planteado los objetivos siguientes:

- Objetivos empresariales: viabilidad y prosperidad a largo plazo de las empresas, rápida recuperación operativa y generación de empleo productivo.
- Objetivos políticos: transparencia y agilidad del proceso, aumentar la participación de los trabajadores en la propiedad y armonizar intereses de diversos grupos.
- Objetivos legales de la privatización: asegurar la irreversibilidad del programa, entre otros.
- Objetivos económico-financieros: incrementar la inversión privada, aumentar la competencia, entre otros.

Desde que comenzó el proceso de privatización en 1991 hasta el 31 de octubre de 1996, se privatizaron 130 empresas o activos del Estado, lo que ha generado ingresos para el Tesoro por un total de US\$ 6,752.2 millones –de los cuales más de US\$ 250 millones corresponden a canje de deuda– y compromisos de inversión en estas empresas por US\$ 4,878 millones. Además, cabe destacar que el Estado ha asumido deudas de estas empresas por un monto superior a los US\$ 1,000 millones. El objetivo inicial del gobierno fue completar la transferencia al sector privado de todas las empresas o activos del Estado para mediados de 1995. Sin embargo, a finales de 1996, existían más de 30 empresas en ese proceso, de las cuales menos de la mitad fueron privatizadas en 1997. Para 1998, se planeó incorporar al proceso la infraestructura de transporte de uso público: carreteras, puertos, ferrocarriles y aeropuertos. Sin embargo, a mediados de 1999 sólo se había privatizado el puerto de Matarani.

Una lección acerca de las privatizaciones en otros países es que este proceso puede ser un importante vehículo para diversificar la propiedad y crear una base de apoyo político, para evitar la reversibilidad del proceso. En el caso peruano, el programa se denomina Participación Ciudadana y ha colocado paquetes de acciones de Cementos Norte Pacasmayo, Telefónica Internacional y Luz del Sur. El programa fue diseñado para lograr la participación de 400,000 personas y también considera la venta de acciones a inversionistas institucionales locales y extranjeros.

La estrategia de la COPRI ha consistido en, primero, transferir un paquete de acciones que otorgue el control de la empresa, luego ofrecer a los trabajadores un paquete menor (10% según el Decreto Ley N° 674) y, finalmente, luego de que los resultados de la nueva gestión son visibles, ofrecer el resto de las acciones a las AFPs, fondos mutuos y público general.

## **Regulación**

Las necesidades del proceso de estabilización, el proceso de privatización de bienes y servicios públicos (algunos de ellos con características de monopolio natural) y la idea predominante de que el Estado debía concentrarse en regular las actividades económicas generó la necesidad de replantear y potenciar la capacidad de regulación de éste.

Las necesidades relacionadas con los procesos de estabilización pusieron énfasis en la reforma de la SUNAT, de las Aduanas y de las superintendencias vinculadas al sistema financiero y de valores como la CONASEV, la SBS y la SAFFP.

Asimismo, la percepción de que una excesiva concentración del mercado podría generar presiones para al alza en los precios determinó la necesidad de crear regulaciones antimonopólicas y de defensa del consumidor. Esta función de regulación es efectuada por el Instituto de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI)

y, según se van privatizando las empresas de servicios públicos, por organismos reguladores de sectores específicos que tienen, entre otras, las funciones de vigilar el cumplimiento de contratos así como proteger a los consumidores.

Otros órganos reguladores sectoriales son la SUNASS, encargada de las empresas públicas de saneamiento, OSINERG que fiscaliza las concesiones eléctricas, OSITRAN, que supervisa la inversión privada en infraestructura de transportes de uso público, y el OSIPTEL, que vela por el suministro de los servicios públicos de telecomunicaciones.

Algunas de estas instituciones son consideradas islas de modernidad – CONASEV, SBS, SAFF, OSIPTEL, INDECOPI– porque cuentan con: 1) recursos financieros suficientes para contratar personal adecuado; 2) un marco legal estable que les brinda un grado razonable de autonomía y 3) una política de incentivos para capacitar a su personal técnico especializado. Sin embargo, existen muchas entidades reguladoras en el Gobierno central y en las municipalidades que no están en condiciones de cumplir adecuadamente sus funciones. Entre ellas destacan el Instituto de Recursos Naturales (INRENA), la Dirección General de Circulación Terrestre del Sector Transportes, la Superintendencia de Saneamiento (SUNASS), el Instituto del Mar Peruano (IMARPE) y la Dirección General de Electricidad.

### **La reforma tributaria y la SUNAT**

A principios de 1990 la presión tributaria había descendido al 4.1% del PBI y sólo 1,200 contribuyentes daban cuenta de entre el 68% y 78% de la recaudación total de impuestos<sup>52</sup>. Esta situación llevó al gobierno a reorganizar la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), modificando la estructura impositiva y perfeccionando la normatividad general del sistema. El objetivo fue ampliar la base tributaria, permitir el

---

<sup>52</sup> Véase Paredes, Carlos. “Reforma económica del Perú: la agenda por cumplir”. Mimeo, Lima, 1994.

establecimiento de un entorno más competitivo para el sector privado –acorde con las reformas estructurales puestas en marcha– e introducir políticas de control más dinámicas.

En diciembre de 1993 se promulgó un conjunto de decretos legislativos que definieron una nueva estructura tributaria sobre la base de las medidas ensayadas en los últimos dos años. Dicha estructura definió un Sistema Tributario Nacional conformado por el Código Tributario, los tributos del Gobierno central (Renta, IGV, ISC, Aranceles, Tasas y Régimen Único Simplificado), los tributos municipales (de acuerdo con el Decreto Legislativo N° 776) y otras contribuciones (Seguridad Social, FONAVI, SENATI y SENSICO).

No cabe duda que las medidas adoptadas por el gobierno en los últimos años se han traducido en un aumento significativo de la presión tributaria. Sin embargo, la evasión tributaria sigue siendo muy alta. Se calcula que el IGV evadido es mayor que el recaudado y que el Impuesto a la Renta registra más del 30% de coeficiente de evasión. Este fenómeno ha impedido avanzar sustancialmente en la modificación de la estructura tributaria, la eliminación de impuestos reconocidamente distorsionantes como el impuesto a los activos y la introducción de mecanismos como la devolución de impuestos indirectos a los exportadores.

Las medidas adoptadas han incluido una amplia reforma de la SUNAT, que se ha transformado en una institución eficiente y respetada, con mayor control sobre las distintas variables de la realidad impositiva. Mientras que en 1990 sólo se fiscalizaba mensualmente a 700 contribuyentes, entre personas naturales y jurídicas, dicho número se elevó a 10,000 contribuyentes en 1993 y, aproximadamente, a 50,000 contribuyentes en 1995.

La SUNAT ha reformado su estructura remunerativa, incorporándose al régimen salarial de la actividad privada, lo que le ha permitido contratar personal con sueldos competitivos, muy por encima de las escalas normales en la administración pública. Esta medida ha permitido a la

SUNAT contar con profesionales jóvenes y competentes que han sido objeto de un intensivo esfuerzo de capacitación. Por otro lado, la institución cuenta con equipos, instrumentos y métodos que permiten un mejor desempeño y un adecuado cruce de información, gracias al apoyo brindado por el Gobierno e instituciones internacionales.

Algunos indicadores dan cuenta del esfuerzo realizado. El programa de reducción del personal excedente, por ejemplo, tuvo un costo de US\$1.4 millones y su ejecución dio como resultado la disminución, en un 65%, del número de empleados de la SUNAT. Se pasó de 3,025 en 1990, con un promedio de salario mensual de US\$50, a 991 en 1991.

Actualmente, existen cerca de 2,300 empleados y el porcentaje de profesionales trabajando en la SUNAT se elevó entre 1989 y 1992 de un 23% a un 48% del total del personal en 1992<sup>53</sup>.

En los últimos años se han adoptado algunas medidas destinadas a mejorar la eficiencia tributaria. Entre ellas destacan la creación del nuevo reglamento de comprobantes de pago; el reforzamiento del sistema de control de los principales contribuyentes; un sistema de Confrontación de Operaciones Autodeclaradas (COA); un nuevo Registro Único de Contribuyentes (RUC); la mejora de la atención al contribuyente y la modernización del Tribunal Fiscal.

### **La reforma aduanera**

La reorganización de las aduanas y la consolidación de la Superintendencia de Aduanas (SUNAD) han sido otras de las medidas adoptadas por el Gobierno para mejorar la recaudación fiscal. Esta reforma ha ayudado a incrementar la recaudación, alcanzando US\$1,523 millones en 1993, lo que representa un aumento del 2,200% en relación con 1990. A octubre de 1994, la recaudación aduanera ascendió a US\$1,600

---

<sup>53</sup> Datos de la publicación del Banco Mundial. "Peru: Public Expenditure Review". Reporte N° 13190-PE, Washington D.C., octubre 1994.

millones, 52% más que en el período similar de 1993. La mayor eficiencia de la administración aduanera ha reducido los costos para los agentes de comercio exterior en cuanto al pago de derechos aduaneros y, en general, ha disminuido los costos para los trámites en esta actividad.

En relación con la coordinación entre las labores de SUNAD y SUNAT, aún no existe un sistema cruzado de información entre ambas entidades, lo que impide un correcto seguimiento de los bienes importados en la etapa de comercialización. Por ejemplo, ocurre que mercadería importada legalmente luego se comercializa de manera informal o a través de contribuyentes que se encuentran en regímenes simplificados, por lo que no se pagan los últimos tramos del IGV o se evade totalmente el impuesto a la renta.

### **¿Reforma del gasto público?**

A diferencia de los esfuerzos realizados para reformar las administraciones tributaria y aduanera, no se ha efectuado un esfuerzo consistente por estructurar una política de gasto efectiva, eficiente y articulada a objetivos de política conocidos.

La política de gasto en los últimos años ha estado supeditada a los objetivos antinflacionarios de la política monetario-cambiaría y a los requerimientos de la negociación de la deuda externa. El principio de caja única fue y es uno de los ejes del programa de estabilización, y el objetivo de equilibrar las cuentas explica la necesidad de reducir drásticamente el gasto del Estado.

Los analistas consideran que la falta de objetivos sobre el gasto público se refleja en la ausencia de una oficina encargada de planificar y dar prioridad a la ejecución de proyectos de inversión. Al eliminarse el Instituto Nacional de Planificación se creó una oficina en el Ministerio de Economía, para que analizara los proyectos, programas y obras por desarrollarse. Sin embargo, si bien dicha oficina existe en el organigrama del MEF, no operó hasta 1994. A partir de 1995 funciona una oficina

que se concentra en los proyectos que tienen endeudamiento externo. En general, ninguna dependencia del MEF vigila y genera mecanismos de rendición de cuentas para los proyectos que sólo tienen recursos ordinarios o para las actividades que explican el gasto corriente.

En consecuencia, si la instancia encargada de evaluar la mayor parte de los gastos del gobierno no existe, no hay manera de que existan políticas y mecanismos que definan los objetivos y las prioridades tanto del gasto público como de los proyectos de inversión que sólo tienen recursos del tesoro.

Por lo anterior, lo que en estos momentos funciona es un comité de caja, conformado por miembros del MEF y el BCR que se reúnen una vez al mes para decidir cuánto se gasta. Sin embargo, sólo analizan gastos muy generales y de manera muy desordenada; está lejos de ser la instancia que defina las políticas de gasto.

De otro lado, existen demasiadas agencias que compiten entre sí, y el cruce de funciones no permite una adecuada ejecución de los proyectos. Hay una duplicación de esfuerzos que da como resultado el desperdicio de recursos. Este problema se presenta básicamente entre diferentes programas del Ministerio de la Presidencia (MIPRE) y los ministerios sectoriales y entre los Consejos Transitorios Regionales (que también dependen del MIPRE) y los municipios.

Además, no existe quién supervise problemas de diseño y ello afecta directamente la ejecución de los mismos. En general, existe carestía de recurso humano calificado y de control, que es un problema clásico en el gobierno y que tiene un fuerte impacto sobre los beneficios potenciales de los proyectos.

En general, los proyectos se elaboran de acuerdo con un criterio centralizado y una voluntad presidencial que puede reflejar intereses locales, pero, en la mayoría de los casos, se hacen sin un sustento técnico de conformidad con una política global. La lucha contra la pobreza extrema es una voluntad política, pero aún no se conoce ningún

documento que diga claramente cuáles son las prioridades para definir las políticas y el destino de los fondos.

Todo esto se produce en un marco de políticas que entre 1990 y 1995 estuvieron orientadas a reducir el tamaño del aparato público. Entre las medidas más importantes destacan el programa de renuncia de funcionarios públicos, la reducción paulatina de los salarios públicos, la desactivación de instituciones vinculadas a la capacitación y planificación en el sector público (como el Instituto Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Administración Tributaria) y la liquidación de las empresas de la Banca de Fomento (Banco Agrario, Industrial, Minero y de Vivienda).

La supeditación de la política de gasto a los requerimientos de corto plazo del programa de estabilización no generó mayores modificaciones en los sistemas de formulación y control del presupuesto. Por ello, éstos no responden a la necesidad de utilizar los recursos del Tesoro de manera eficiente en actividades prioritarias. De esta manera, más que una respuesta a planes o metas, el presupuesto toma como punto de partida el presupuesto del año anterior, con lo que se arrastran las políticas y errores del pasado. En relación con las actividades de la ejecución del control del gasto, cabe señalar que estas se limitan a una fiscalización contable del uso de los recursos sin ninguna consideración por la búsqueda de eficiencia.

### **Concentración y centralización**

Los gobiernos locales y regionales están más cerca de la población, por lo que favorecen la existencia de un sentido de responsabilidad de los funcionarios de esos órganos frente a la población que atienden. Lo anterior se debe a que es fácil para cada comunidad identificar al responsable de la calidad de los servicios prestados, así como expresar su aprobación o descontento en torno a ello. Adicionalmente, la cercanía a la población permite que las preferencias de los miembros de la comunidad sean consideradas en la toma de decisiones.

Actualmente, el Perú está dividido en 23 gobiernos regionales-departamentales, sin incluir Lima y Callao; 194 municipalidades provinciales y más de 1,800 municipalidades distritales. Como se mencionaba anteriormente, el Perú es un país sumamente centralizado. Durante el período 1975-1984, el promedio de recaudación de los gobiernos subnacionales en los países latinoamericanos fue de 20.1% de los ingresos fiscales nacionales, en tanto que en el Perú éste fue sólo de 2.3%. En el gasto también se verifica la centralización, pues en el mismo periodo los gobiernos subnacionales de la región gastaron en promedio el 22.1% de los recursos fiscales y en el Perú ese porcentaje fue de 2.9%.

En 1993, aunque la centralización había disminuido, permanecía por debajo del promedio de los países latinoamericanos. Así, la distribución del gasto público entre el gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades fue de 82%, 12% y 6%, respectivamente.

En relación con los gobiernos regionales, cabe señalar que en julio de 1990, al comenzar la administración del presidente Fujimori, estaba en fase avanzada la creación de las 12 regiones en cumplimiento de la Constitución de 1979. En ese momento, sólo en cinco funcionaban efectivamente los gobiernos regionales, pues los demás se instalaron entre junio y julio de 1990.

Era evidente la existencia de problemas demarcatorios no resueltos dentro de varias regiones, hecho que no tardó en ser explotado por sus repercusiones políticas. La precipitación y la irresponsabilidad con que se actuó en las fases finales del proceso de delegación de competencias y transferencia de funciones a las nacientes regiones, no fue sino el punto de partida para un conflicto que no tardó en estallar entre el gobierno central y los gobiernos regionales. Por ejemplo, la transferencia de funciones ejecutivas de los ministerios hacia los gobiernos regionales no estuvo acompañada de sistemas de control y coordinación que aseguraran la adecuada ejecución de las mismas.

A lo largo de 1990 y 1991 se agudizó la contienda de competencias entre el nivel central y los gobiernos regionales por activos, empresas,

bancos, instituciones, proyectos especiales, etc. Ante este panorama, el gobierno del presidente Fujimori reestructuró, deteniendo en la práctica el proceso de transferencia mediante decretos de emergencia que, en más de un caso, fueron derogados por un Congreso erigido en defensor del proceso de regionalización, agravando el *impasse* político ejecutivo-legislativo. De esta manera, a principios de 1991, las regiones habían conseguido ponerse a la vanguardia de la oposición al Gobierno.

**Cuadro N°4**  
**Estructura porcentual del presupuesto**  
**del sector público, según regiones**  
**1995-1996**

	1995	1996
<b>NIVEL DESCENTRALIZADO</b>	<b>40.6</b>	<b>41.4</b>
GRAU	4.1	3.4
LORETO	1.6	1.7
UCAYALI	0.7	0.8
AREQUIPA	1.9	2.3
J.C.MARIÁTEGUI	4.7	4.4
N.OR. MARAÑÓN	5.4	6.0
INKA	4.7	5.0
LA LIBERTAD	3.7	2.5
LIBERTADORES WARI	4.9	5.7
A.A.CÁCERES	5.0	5.5
CHAVÍN	2.7	2.6
SAN MARTÍN	1.2	1.4
<b>NIVEL CENTRAL</b>	<b>22.4</b>	<b>24.6</b>
<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>18.1</b>	<b>14.1</b>
<b>SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>18.9</b>	<b>19.9</b>

Fuente: INEI. *Compendio estadístico 1995-1996.*

Por otra parte, el imprescindible ajuste fiscal impulsado por el nuevo Gobierno –desde sus primeros días de su llegada al poder– en el contexto de un conjunto de reformas estructurales emprendidas rápidamente, no era en absoluto concordante con la voracidad por recursos de los nacientes gobiernos regionales, que sentían que todo estaba por hacer y que el Gobierno central tenía la obligación de transferirles los fondos que hicieran posible su consolidación.

De ahí que, progresivamente, el conflicto entre el nivel central y los gobiernos regionales se agudizara hasta el punto de constituir una verdadera guerra política, en la que el refuerzo de un nivel de gobierno implicaba el debilitamiento del otro. Este conflicto sería finalmente “zanjado”, si cabe la figura, con la disolución de las Asambleas Regionales por el golpe de Estado del 5 de abril de 1992 y la instauración de los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR), con autoridades regionales designadas “a dedo” por el Ejecutivo, práctica que aún subsiste.

A su vez, en febrero de 1998 para diferir el mandato constitucional de llevar a cabo elecciones para elegir autoridades regionales, se promulgó la Ley N° 26922 o Ley Marco de la Descentralización. Esta Ley tiene como objetivo departamentalizar las regiones, estableciendo la existencia de un CTAR en cada departamento. En el nuevo esquema el Ministerio de la Presidencia sigue aprobando las metas, estrategias y actividades de los gobiernos regionales, mientras que los Ministerios sectoriales pueden pagar las remuneraciones de sus entidades descentralizadas a través de los CTAR utilizando convenios.

Esta situación ha acentuado el tradicional manejo centralista en la asignación de los recursos públicos. No sólo debido a la designación por parte del Ejecutivo de las autoridades regionales, sino también al limitado presupuesto que se les asigna.

En este sentido, si bien en 1992 el presupuesto de apertura de las regiones fue equivalente al 28% del presupuesto del gobierno central, lo que

representó un aumento significativo frente al 15% del año anterior; el presupuesto fue recortado a raíz de los eventos del 5 de abril y, por decreto, el presupuesto regional de 650 millones de nuevos soles se redujo a 356 millones (equivalentes al 14% del presupuesto).

En el presupuesto del sector público de 1994, el monto destinado a los gobiernos regionales fue de S/. 1,846 millones (11.4% del presupuesto), de los cuales S/. 1,697 millones (91.9% del monto regional), lo constituyen transferencias del gobierno central, cifras no muy distintas que las registradas a principios de la década de los 90s.

Actualmente, los recursos destinados a las regiones se transfieren a través de la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de la Presidencia y el FONCODES, sin mayor participación de las instancias regionales en la configuración y determinación de los gastos por efectuarse.

Cabe destacar que actualmente el órgano encargado de nombrar a los presidentes regionales y de asignar el presupuesto de las regiones es el Ministerio de la Presidencia, que a su vez se ha convertido en la gran caja del gasto social del gobierno. Con ello, la lealtad y la dependencia de los presidentes regionales al gobierno central están más que aseguradas. Este esquema no sólo no asegura la responsabilidad de los funcionarios de los gobiernos regionales frente a la comunidad que atienden, sino que hace que los gobiernos regionales respondan a las preferencias del gobierno central y no a las de su comunidad.

En relación con las municipalidades provinciales y distritales, en diciembre de 1993 se promulgó el Decreto Ley N° 776, el cual, a través de la reasignación de recursos, modificó la estructura de poder de los gobiernos locales.

Este decreto se promulgó en el contexto de una tendencia de centralización y concentración del poder político en el gobierno central. En forma progresiva, en el transcurso de los últimos años, éste ha intervenido en

las funciones descentralizadas por diversas vías. Adicionalmente, no puede olvidarse que la ejecución de obras públicas –y sus inauguraciones– tienen evidentes connotaciones político-electorales dentro de un proceso en el cual participa un candidato-presidente y era previsible también la presencia de un candidato-alcalde de Lima.

La marcada dependencia de la economía municipal por las transferencias del gobierno central sólo puede haberse agravado desde la publicación del Decreto Ley N° 776, que pone en manos del Poder Ejecutivo la distribución de las más importantes fuentes de ingresos municipales, a través del Fondo de Compensación Municipal. Refuerza, por ende, las prerrogativas del Ejecutivo, el cual viene impulsando el clientelismo municipal por las presiones económicas que se ejercen sobre los concejos, discriminando las transferencias financieras en función de lealtades políticas de coyuntura.

Los criterios para la distribución del Fondo son determinados por decreto supremo. El decreto vigente establece que el Fondo se distribuye en dos etapas. La primera contempla su distribución a nivel provincial, según la mortalidad infantil y la población total de la jurisdicción respectiva. En la segunda, el total de cada provincia se distribuye 20% para la municipalidad provincial y 80% para las municipalidades distritales.

La distribución entre los diferentes distritos de una provincia, salvo en el caso de Lima y Callao, se efectúa de acuerdo con la población, con un esquema que da una ponderación de 2 a la población rural y de 1 a la urbana. En el caso de las asignaciones distritales de Lima y Callao se da prioridad a las poblaciones urbano-marginales.

En resumen, este sistema ha reorientado recursos de las provincias, y principalmente de Lima, a las municipalidades distritales de las regiones. Por lo anterior, todas ellas experimentaron un aumento en las transferencias a sus gobiernos locales, con excepción de Lima provincial en donde disminuyeron en un 80% (de S/. 107 millones en 1993 a casi S/. 21 millones en 1994). Las regiones menos favorecidas con este

cambio han sido Callao y Ucayali, con un incremento del 45%, y la más favorecida la región Inka, con un aumento del 121%.

En relación con el monto de las transferencias *per cápita*, Lima provincial habría recibido S/. 3.6 en 1994, en comparación con S/. 18.5 en 1993. Los distritos habrían recibido en promedio S/. 11.5 en 1994, en comparación con un promedio de S/. 3.8 en 1993.

Resulta claro que la promulgación del Decreto Legislativo N° 776, a pesar de sus pretendidas justificaciones y el defendido sustento técnico de reordenamiento de la administración tributaria municipal, tiene un conjunto de efectos negativos sobre la economía y la gestión municipal, tanto a nivel conceptual como práctico. Posiblemente, el principal de ellos es el hecho de que esta transferencia de recursos financieros a las municipalidades distritales no haya sido acompañada por una capacitación o apoyo técnico a su personal, que promueva un uso adecuado de los recursos.

Finalmente, y a pesar de los problemas enunciados en el párrafo anterior, este decreto puede tener algunos efectos positivos en lo que se refiere a las transferencias de recursos a las municipalidades de áreas rurales, especialmente en la región de la sierra, las cuales prácticamente carecen de ingresos propios y han estado acostumbradas a recibir cantidades notoriamente insuficientes por concepto de transferencias a través de las municipalidades provinciales.

En cuanto a las obligaciones de las municipalidades, la superposición de funciones y la ambigüedad de sus mandatos limitan la posibilidad de que la población responsabilice a los gobernantes por las decisiones que toman y ejecutan.

Otro problema en este punto está representado por el hecho de que a todas las municipalidades se les asignan las mismas funciones, lo cual ignora las diferencias, en cuanto a capacidad, que presentan unas en relación con otras. En este sentido, la atribución de funciones a las

municipalidades debería ser compatible con la capacidad de gestión de cada una. Por ejemplo, en Chile la ley establece lo mínimo que todas las municipalidades deben ejecutar, y luego una serie de funciones que estas podrían cumplir voluntariamente, en la medida de sus posibilidades.

### **Provisión de los servicios sociales**

Un análisis del presupuesto público en el decenio de 1980 y la primera mitad de los noventa muestra que la prioridad del gasto público ha estado concentrada en el cumplimiento de las obligaciones que demanda la deuda externa, seguida de los gastos de Defensa y Seguridad Interna. El sector social representa tan sólo una leve fracción de los gastos anteriores. Es así como se aprecia que, entre 1980 y 1993, el servicio de la deuda externa representó S/. 2,334.6 millones de 1979, los sectores de Defensa e Interior sumaron un total de S/. 1,963.7 millones y la asignación a los sectores sociales llegó a S/. 1,559.6 millones.

En relación con la participación del gasto social en el gasto total, éste era de 21.6% en 1989, cayó en 1991 al 15.9% y en 1992 a 14.5%. En 1993 se recuperó levemente hasta llegar al 16.6%. En el presupuesto de 1996 hubo una mejoría y, según cálculos del MEF, la asignación de recursos del presupuesto para los sectores sociales fue de 40.4%. De acuerdo con cálculos del Grupo Propuesta<sup>54</sup>, lo que correspondió al gasto social en 1996 fue sólo 35.7% (equivalente al 5.3% del PBI). Esto representó un aumento en términos reales de 10.8% frente a lo asignado en 1995.

Se estima, además, que en 1992 el gasto social *per cápita* del gobierno (gastos en salud, educación, vivienda y generación de empleo) fue menos de la tercera parte del gasto social *per cápita* de 1980. El Grupo

---

<sup>54</sup> Grupo Propuesta. "Análisis y alternativas de gasto social para 1996", mimeo, octubre 1995.

Propuesta<sup>55</sup> considera que el gasto social total en 1980 era de S/.172.8 millones reales de 1979 y en 1993 de S/.129.9 millones, lo cual configura una disminución del 83%, en términos reales, en poco más de un decenio.

Sobre esta base, Propuesta calcula que la deuda social acumulada desde 1982 hasta 1993 llega a US\$ 7,322 millones de 1979 (cerca de US\$ 13,000 millones corrientes), cifra muy cercana a los US\$ 12,997 millones corrientes de deuda externa acumulada entre 1980 y 1993. El mismo Gobierno<sup>56</sup> calcula el déficit social global en US\$ 15,000 millones anuales y el déficit social urgente en US\$ 2,800 millones.

El 35.7% del presupuesto de 1996 asignado a los sectores sociales equivale a una asignación de S/.8.180.5 millones. En cuanto al destino de este gasto, este monto se divide en 52.5% para educación, 24.5% para salud, 1.9% para vivienda y construcción, 0.3% para trabajo y 21.1% para la reducción de la pobreza.

Cabe destacar que actualmente el gasto para salud y educación que se otorga a las regiones corresponde al Ministerio de la Presidencia y no a los ministerios de esos sectores.

El gasto social *per cápita* asciende a S/.356 a nivel nacional. Del monto total, a nivel multidepartamental se ha asignado S/.1,727 millones, con lo cual el monto asignado a regiones específicas es de S/. 6,453 millones, que equivale a S/.281 *per cápita*. Respecto al monto asignado a regiones específicas, Lima y Callao presentan la mayor asignación *per cápita* (S/. 361), seguidas de Libertadores Wari (S/. 332) y Ucayali (S/. 290). Las regiones con menor asignación son San Martín (S/. 215), Grau (S/. 206) y Nor Oriental (S/. 197).

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ver al respecto el documento oficial: *Lineamientos básicos de la política social*, citado en Burgos, Hernando, "Gasto social y pobreza: cada vez menos para cada vez más pobres", en: *Cuestión de estado*, N° 7, 1994, pp. 37-43.

**Cuadro N° 5**  
**Presupuesto del sector público, según sector, 1995-1996**  
**(millones de nuevos soles)**

SECTOR	1995		1996	
	Valor	%	Valor	%
<b>TOTAL</b>	<b>21,840</b>	<b>100.0</b>	<b>22,263</b>	<b>100.0</b>
<b>SECTOR ECONÓMICO</b>	<b>4,224</b>	<b>19.3</b>	<b>3,237</b>	<b>14.5</b>
Transporte	1914	8.8	1713	7.7
Agricultura	1384	6.3	653	2.9
Pesquería	95	0.4	96	0.4
Energía y Minas	562	2.6	434	2.0
Industria	84	0.4	114	0.5
Multisectoriales	185	0.9	227	1.0
<b>SECTOR SOCIAL</b>	<b>8,725</b>	<b>39.9</b>	<b>8,993</b>	<b>40.4</b>
Educación	4347	19.9	4834	21.7
Salud	2265	10.4	2271	10.2
Otros	2113	9.7	1888	8.5
<b>SEGURIDAD NACIONAL</b>	<b>3,889</b>	<b>17.8</b>	<b>4,426</b>	<b>19.9</b>
<b>SERVICIO DE LA DEUDA</b>	<b>3,965</b>	<b>18.2</b>	<b>3,137</b>	<b>14.1</b>
<b>SERVICIOS GENERALES</b>	<b>1,037</b>	<b>4.8</b>	<b>2,470</b>	<b>11.1</b>

Fuente: INEI. *Compendio estadístico 1995-1996.*

**Cuadro N° 6**  
**Estructura porcentual del presupuesto**  
**del gobierno central por pliegos**

Pliego	1990 %	1992 %	1996 %
Ministerio de Economía y Finanzas	18.44	32.62	26.44
Ministerio de la Presidencia	25.41	2.92	22.61
Ministerio de Defensa	12.20	14.04	10.76
Ministerio del Interior	11.36	10.48	9.12
Ministerio de Educación	16.97	5.59	7.86
Ministerio de Transporte	1.33	3.97	7.10
Ministerio de Salud	4.48	3.48	6.17
Ministerio de Energía y Minas	0.76	0.32	1.96
Ministerio de Agricultura	1.33	0.95	1.57
Poder Judicial	0.80	1.42	1.29
Relaciones Exteriores	1.49	1.05	0.94
Presidencia del Consejo de Ministros	0.29	20.42	0.83
Ministerio de Justicia	0.56	0.48	0.83
Congreso de la República	1.94	0.20	0.71
Ministerio Público	0.30	0.45	0.53
Ministerio de Industria	0.20	0.16	0.41
Ministerio de Pesquería	0.76	0.61	0.40
Ministerio de Trabajo	0.14	0.06	0.08
Otros	1.24 <sup>57</sup>	0.78 <sup>58</sup>	0.37
<b>Total</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>	<b>100.00</b>

Fuente: INEI. *Compendio estadístico 1995-1996. Perú en números 1996.*

<sup>57</sup> Incluye al JNE, Ministerio de Vivienda, Contraloría General, INP, Instituto Nacional de Comunicación Social, Oficina Nacional de Cooperación Popular, Tribunal de Garantías Constitucionales, Consejo Nacional de Justicia, Oficina Central de Información, CORDES, Instituto Nacional de Desarrollo.

<sup>58</sup> Incluye Ministerio de Vivienda, Contraloría General, INP, Oficina Nacional de Cooperación Popular, Tribunal de Garantías Constitucionales y Comisión de Administración de las Cámaras.

**Cuadro N° 7**  
**Presupuesto del sector público para el programa**  
**de reducción de la pobreza: 1993-1996**  
**(millones de nuevos soles)**

ENTIDADES	1993	1994	1995	1996
<b>Ministerio de Economía</b>	<b>116</b>	<b>170</b>	<b>230</b>	<b>235</b>
Vaso de leche				
<b>FONCODES</b>	<b>337</b>	<b>451</b>	<b>501</b>	<b>458</b>
Apoyo social	33	77	117	97
Generación de empleo	294	346	353	31
Fortalecimiento institucional	10	28	31	330
<b>PRONAA</b>	<b>58</b>	<b>98</b>	<b>213</b>	<b>198</b>
Comedores a nivel nacional	46	89	173	158
Ayuda a desplazados	12	9	40	32
<b>Ministerio de Educación</b>	<b>31</b>	<b>37</b>	<b>100</b>	<b>126</b>
Alimentación escolar	31	37	100	100
Mejora educación primaria	--	--	--	26
<b>Infes</b> (infraest. educativa)	--	--	--	220
<b>Ministerio de Salud</b>	<b>15</b>	<b>10</b>	<b>36</b>	<b>60</b>
Lucha contra epidemias	15	10	36	36
Planificación	--	--	--	24
<b>Ministerio de Agricultura</b>	<b>66</b>	<b>86</b>	<b>202</b>	<b>218</b>
Apoyo al agro en zonas de emergencia	66	86	202	60
Pronamachs	--	--	--	158
<b>Ministerio de Energía y Minas</b>	--	<b>64</b>	<b>58</b>	<b>55</b>
Electrificación rural ampliación frontera eléctrica				
<b>Cooperación Popular</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>50</b>	<b>48</b>
Proyectos multisectoriales				
<b>Ministerio de la Presidencia</b>	--	<b>14</b>	<b>36</b>	<b>154</b>
Programa Nac. de agua potable y alcant.				
<b>Ministerio de Transportes y Comunicaciones</b>	--	--	<b>79</b>	<b>131</b>
Caminos Rurales				
<b>Presidencia del Consejo de Ministros</b>	--	--	<b>20</b>	<b>19</b>
Acción cívica de las FFAA				
<b>Ministerio de Economía y Finanzas</b>	--	<b>62</b>	<b>109</b>	<b>57</b>
Programa social				
<b>Inade-MEF</b>	--	<b>24</b>	<b>32</b>	<b>45</b>
Programa emergencia e inversión social				
<b>Gasto social básico</b>	--	--	--	<b>614</b>
Educación				80
Salud				474
Instituto Nacional del Niño				30
Otros				30
Mejora de la calidad de los servicios sociales	--	79	598	--
<b>TOTAL</b>	<b>633</b>	<b>1,106</b>	<b>2,263</b>	<b>2,638</b>

Fuente: INEI. *Compendio estadístico 1995-1996.*

En términos del gasto por departamentos, las mayores asignaciones *per cápita* son para Lima y Callao (S/. 373), Tacna (S/. 328) y Madre de Dios (S/. 266). Las menores asignaciones son para Pasco (S/. 119), Apurímac (S/. 123) y Lambayeque (S/. 140).

Finalmente, la distribución de los recursos, según el ejecutor del gasto es la siguiente: 38.7% para el gobierno central, 34.5% para los gobiernos regionales, 14.7% para los organismos autónomos, 9.3% para las instituciones públicas descentralizadas y 2.9% para los gobiernos locales.

La reacción del Estado frente a los efectos del programa de ajuste tardó en llegar. Si bien luego se puso en marcha un Programa de Emergencia Social (PES), éste sólo cumplió con atender de manera inmediata los problemas de la población pobre durante los seis primeros meses. Posteriormente, el gobierno recortó el suministro de sus recursos y desmanteló el programa.

A finales de 1991 llegó una mejor respuesta, luego de que se creara el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), que a la fecha es el principal programa del gobierno para la reducción de la pobreza. Otras instituciones importantes que cumplen esta función son: el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), la Oficina Nacional de Cooperación Popular (COOPOP) y el Instituto Nacional de Bienestar Familiar (INABIF). Todos estos órganos, salvo PRONAA, dependen en alguna medida del Ministerio de la Presidencia que es el ente encargado de las políticas de gasto social, que no se inscriben de manera directa en los sectores Educación y Salud.

En el presupuesto de 1996 las mayores asignaciones del gasto para la reducción de la pobreza son para FONCODES (S/. 511 millones), el Programa del Vaso de Leche (S/. 235 millones), el PRONAA (S/. 210 millones) y el PRONAMACHS (S/. 158 millones). Estas cuatro partidas concentran el 64.6% de lo destinado a la reducción de la pobreza.

Un problema sobre la forma en que se viene llevando a cabo la reducción de la pobreza es que las acciones no se articulan entre ellas. Se suma el hecho de que éstas no responden a una concepción única de lo que es el desarrollo y del papel que le toca al Estado en esa tarea. Este último punto es de especial importancia, ya que las acciones actuales del Estado están sentando las bases para cualquier esfuerzo futuro. Por lo anterior, sería recomendable hacer conciencia en la población sobre sus responsabilidades y compromisos como usuarios y beneficiarios de las obras que se están realizando.

En el transcurso de los últimos años, FONCODES se ha convertido en el principal instrumento de la política social del gobierno, con el objetivo de focalizar el gasto social básico en los estratos más pobres de la población<sup>59</sup>. Concebido originalmente como un fondo de “compensación social” frente a los efectos regresivos de la política de ajuste, FONCODES se superpone incluso a los sectores sociales tradicionales de salud y educación.

Entre noviembre de 1991 (fecha de su creación) y setiembre de 1994, FONCODES acumuló una inversión de más de US\$ 450 millones, distribuidos en más de 12,500 proyectos. De acuerdo con cifras oficiales, el Fondo Nacional ha concentrado el 35% de su inversión en las zonas *muy pobres* y el 27% en las zonas *pobres* del país, con una inversión *per cápita* de US\$ 90 por persona en situación de extrema pobreza.<sup>60</sup>

Las líneas de inversión de FONCODES son: asistencia social, infraestructura social, infraestructura económica y desarrollo productivo. Del total acumulado de proyectos por líneas de inversión, entre noviembre

---

<sup>59</sup> Datos de este acápite han sido tomados de FONCODES: Nota mensual N° 8, setiembre de 1994, Lima.

<sup>60</sup> Cabe destacar que la clasificación de zonas, según pobreza, se da a nivel departamental, con lo cual algunos de los recursos pueden haber ido a distritos o localidades no tan pobres dentro de un departamento considerado como “muy pobre”.

de 1991 y agosto de 1994, el 49.2% correspondió a infraestructura social, el 26.9% a infraestructura económica, el 12.8% a desarrollo productivo y el 11.1% a asistencia social. En síntesis, el grueso de la inversión ha estado orientado a la infraestructura social y económica.

Los proyectos apoyados por FONCODES abarcan una amplia gama de actividades en los sectores agropecuario, saneamiento, educación, salud, nutrición, transporte, energía y otros de naturaleza multisectorial. Proyectos típicos son: la construcción de aulas escolares, postas sanitarias, botiquines, locales comunales, vías de acceso, caminos vecinales, comedores populares, obras de agua potable y saneamiento básico, canales de riesgo, pequeñas obras de electrificación urbana y rural, lomas deportivas, guarderías y *wawa-wasis*, rehabilitación de andenes, forestación y defensas ribereñas, entre otros.

Un aspecto por destacar en el trabajo de FONCODES, es la ejecución de sus proyectos a través de núcleos ejecutores, es decir formas de organización *ad hoc* de la población beneficiaria. El 68% de los proyectos se lleva a cabo mediante esta modalidad, correspondiendo el resto a ONGs (17%), municipios (8%) y otras instituciones gubernamentales (7%).

Ciertamente, la actividad de FONCODES no está exenta de intercalarse con la de otros organismos públicos del área social. Abundan los ejemplos de colegios que carecen de maestros o de postas médicas, cuyo equipamiento y personal no es provisto oportunamente por el sector salud por falta de coordinación con los ministerios correspondientes. Asimismo, son frecuentes las denuncias de construcciones en terrenos que carecen del respectivo saneamiento legal o con características inadecuadas por falta de estudios previos.

A pesar de todo esto, la actividad de FONCODES constituye un buen ejemplo de la nueva institucionalidad pública que está surgiendo en el área social, con un fuerte contenido de “emergencia social” y un innegable

componente de “clientelismo” político respecto al Estado; pero con una importante capacidad de respuesta rápida a situaciones de demanda social urgente que caracterizan a la crisis actual.

FONCODES es uno de los elementos más importantes de la política social del gobierno. Esto no sólo por la magnitud de sus acciones, sino también por el alcance de las mismas. A través de las acciones de este fondo, el Estado peruano ha llegado a lugares lejanos, a los que nunca antes había podido.

Como se mencionó anteriormente, los hechos que se han sucedido en las últimas décadas han llevado a un deterioro de los servicios sociales, sobretodo en los sectores de educación y salud. Ante esta problemática, el gobierno ha decidido aumentar los recursos destinados al gasto social, así como desarrollar programas para mejorar la calidad del gasto (Plan de Mejora del Gasto Social Básico).

En el sector salud, entre 1985 y 1990, en tanto disminuía el presupuesto de este sector, el número de su personal aumentaba, por lo que las remuneraciones del personal de salud pública disminuyeron cerca de un 70% y se dio una drástica caída en la inversión, el mantenimiento y equipamiento de los hospitales y centros de salud. En el sector educación la situación es similar. El gasto en términos reales ha descendido en un 85% entre 1980 y 1993, lo cual se ha traducido en bajos salarios para los maestros, en la renuncia del personal más capacitado y en la carencia de equipo y materiales de enseñanza.

Para entender mejor la problemática en la provisión de servicios sociales, a continuación se presenta un análisis del presupuesto del sector educativo.

Los montos presupuestados por pliegos incluyen tres rubros que corresponden al ámbito del sector educativo. Estos rubros son: el Ministerio de Educación, el gasto de educación que se asigna a las regiones y

las actividades del Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES)<sup>61</sup>. En 1991 y 1992 los montos presupuestados para los dos últimos rubros eran inexistentes o en todo caso muy poco relevantes. En 1993, en cambio, el pliego de mayor importancia fue el correspondiente a la educación para las regiones, que alcanzó un monto de 1.4 millones de nuevos soles constantes de 1995 y representó el 67% de los recursos correspondientes a ese sector. Al año siguiente todos los pliegos se incrementaron notoriamente, sobretudo el de INFES que aumentó en más de 200%. Como se mencionó anteriormente, el presupuesto del Ministerio de Educación ha aumentado considerablemente en los últimos tres años. En 1994, el presupuesto fue de S/.731 millones y en 1995 esta cifra llegó a S/.908 millones (lo que equivale a un incremento de un 24% con respecto al periodo anterior).

La composición del presupuesto también ha cambiado de manera importante año con año. El primer cambio importante es la reducción del monto presupuestado para el funcionamiento del programa de alimentación y salud escolar que decreció en un 38% entre 1993 y 1994, para luego aumentar en un 280% en el año 1995. Al parecer el rubro correspondiente al apoyo social para la educación pasó a formar parte del campo antes mencionado, porque de otro modo sería difícilmente justificable la desaparición de una partida de vital importancia para el desarrollo educativo. Además, esa partida había adquirido importancia en el año anterior, pues se había incrementado en un 2.773% entre 1993 y 1994.

La capacitación también aumentó significativamente en 1995 (636%), al igual que la provisión de material educativo que aumentó en un 122%. Asimismo, se destinó un monto cuantioso a programas especiales; pero se ha descuidado el mejoramiento de la calidad de los procesos de enseñanza, al cual no se han destinado recursos.

---

<sup>61</sup> Adicionalmente existe el gasto de FONCODES en educación, el cual principalmente se ha destinado a la construcción y rehabilitación de aulas.

El monto presupuestado para las Unidades de Servicios Educativos (USEs) muestra la importancia que se da a Lima Metropolitana. Si bien esta ciudad abarca gran parte del sistema educativo, las mayores deficiencias se aprecian fuera de la misma. Según los datos del pliego, las USEs en Lima tienen un monto presupuestado de 707 millones de nuevos soles, mientras que al resto del país se destina 1.700 millones de soles, lo que indica que Lima abarca el 42% del monto presupuestado a todas las regiones en conjunto.

De estos resultados se desprende que el grueso del presupuesto educativo fuera de las USEs se destina al apoyo de necesidades sociales básicas como es el funcionamiento del programa de alimentación y salud escolar; pero, a la vez, se descuida algunos puntos importantes del sistema educativo como la calidad de la enseñanza, que es el principal problema del sistema educativo nacional.

A partir de 1994 la participación del INFES en el presupuesto educativo aumentó, representando cerca del 10% del presupuesto educativo de 1994 y 1995.

Si se considera que existe un grado significativo de articulación entre las obras de infraestructura realizadas y el material didáctico y mobiliario necesarios para hacerlos operar, resalta la falta de calidad del servicio educativo que se puede alcanzar en el corto plazo bajo estas circunstancias.

La división del presupuesto por regiones muestra que las zonas más pobres son las que perciben mayores porciones del presupuesto. En muchos casos, éstas coinciden además con las de mayor población. En términos generales, el presupuesto para las regiones está distribuido de manera equitativa. Sin embargo, sobresale la centralización del presupuesto educativo, que denota las diferencias entre Lima y el resto del país.

La información acerca de los montos presupuestados por pliego para las regiones muestra que los rubros que perciben mayores recursos son

la administración de la educación y la educación primaria y secundaria. En 1995 también fue importante el presupuesto para la educación inicial en las regiones, a pesar de la reducción del 21% en relación con 1994.

En 1995 tres rubros destacaron por su alto crecimiento respecto al año anterior. Estos recursos fueron presupuestados para los rubros: Educación-Proyectos, nidos y aldeas infantiles. Cabe destacar que los montos asignados a los dos últimos eran lo suficientemente pequeños en 1994 como para tolerar incrementos de 102% y 148%, respectivamente. La parte de Educación-Proyectos, en cambio, sí era importante en 1994 (S/.26 millones) e incluso creció en un 61% en 1995.

Nuevamente se aprecia en este punto el interés del Estado en la provisión de infraestructura educativa. Si bien ésta es indispensable en la actualidad, parece estar siendo utilizada con cierta carga política, ya que por sí sola no soluciona los problemas del sistema educativo. Se necesita también proveer materiales de enseñanza y capacitar a los maestros, para que todo el esfuerzo desplegado en la inversión en infraestructura conduzca a una educación con amplia cobertura y mayor calidad.

## **LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL PODER EJECUTIVO**

Hacia fines de 1990 el aparato público se encontraba en una situación de completo descalabro. Antes del 5 de abril de 1992, el Poder Ejecutivo había solicitado autorización al Congreso para reformar la Administración Pública, la que le fue denegada. Sin embargo, posteriormente, cuando el Ejecutivo ejerció a discreción la facultad legislativa, no la utilizó para cambiar en forma sustancial la estructura o mejorar el funcionamiento del sector público<sup>62</sup>.

La primera gran reducción del número de servidores públicos fue dada por Silva Ruete en 1979. En aquel momento se ofrecieron 12 sueldos a

---

<sup>62</sup> Para mayores antecedentes sobre este punto, ver documentos de Johnson, Jaime, op. cit., y del Banco Mundial, "Perú: Public Expenditure Review", reporte N° 13/90-PE, Washington DC, World Bank.

los trabajadores que renunciaran, lo cual ocasionó que los más capacitados se alejaran del Estado. Luego, en los años ochenta, se registró un crecimiento desmesurado de las planillas del Estado y de sus empresas. De 480 mil servidores públicos existentes en 1979, pronto se subió a 590 mil en 1982, y al finalizar el decenio el total de estos trabajadores, incluyendo los de las empresas públicas, sumaba poco más de un millón.

Según el Registro Nacional de Funcionarios y Servidores del Estado del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) –elaborado con información incompleta remitida por las instituciones públicas– en el año 1990 el número de personal activo en la administración pública (excluidas las empresas estatales) era de 633,349 trabajadores. Luego del proceso de “reorganización administrativa”, que básicamente consistió en disminuir personal a través de varias modalidades, el número de trabajadores se redujo a 325,732 en 1992 y a 323,299 en 1993. El costo de ese programa fue de US\$ 517 millones.

El Banco Mundial, con base en las cifras del MEF, es menos optimista en cuanto a la reducción real del sector público peruano. Según este organismo, si bien el personal del gobierno central disminuyó en un 69% entre 1990 y 1993, esta cifra es opacada por el aumento de trabajadores en los gobiernos regionales. Ese incremento (142%) tuvo lugar, principalmente, por las transferencias de personas. Todo esto llevó a que la reducción real del número de trabajadores activos del sector público fuera de sólo un 14%.

Las acciones más significativas para reducir el tamaño del gobierno central se dieron, sobre todo, en aquellos sectores en los que el Estado se está retirando: industria, energía y minas, transportes y pesca. Por el contrario, en los ministerios relacionados con la seguridad y la defensa nacional, las oportunidades de empleo aumentaron, dando como resultado un incremento de 8% del personal en el Ministerio del Interior y 0.8% en el de Defensa. El Banco Mundial concluye que hoy existen más de 629,000 empleados al servicio del Estado, de los cuales el 44% está en regiones, porcentaje que antes era sólo del 16%.

Sin embargo, tanto el crecimiento del personal de la administración pública en el decenio de 1980 como su posterior reducción en la primera mitad de los noventa, no parecen haber respondido cabalmente a las necesidades de administrar mejor el sector público o brindar mejores servicios a la ciudadanía. Menos aún a los criterios de idoneidad y competencia, sino más bien al clientelismo político, en el primer caso, y a la necesidad de equilibrar las cuentas fiscales, en el segundo.

Actualmente, los empleados públicos constituyen el 8% de la fuerza laboral total y el 19% de la masa de trabajadores en el sector formal. Según el Banco Mundial, la reducción real de salarios públicos entre 1989 y 1993 fue del orden del 28%, lo que acentúa una caída histórica a lo largo de todo el decenio de 1980. La situación se agrava en 1994, pues en ese año la capacidad adquisitiva de un trabajador del sector público representa la mitad que antes del inicio del gobierno del presidente Fujimori. Pasar del sector privado al público implica hoy un recorte de entre el 50% y el 83% del salario, según la categoría ocupacional. Ello ocurre cuando el traslado se hace al sector público tradicional, es decir aquel cuyo régimen de actividad no es de la esfera privada.

Los salarios públicos totales para puestos profesionales no directivos son en promedio de entre US\$ 316 y US \$325 y los del sector privado equivalentes son de entre US\$ 700 y US\$ 1,900. Los puestos gerenciales del sector público muestran salarios que oscilan entre los US\$ 357 y los US\$ 2,797; en el sector privado los puestos equivalentes varían entre los US\$ 750 y los US\$ 8,100.

Se puede apreciar también que dentro del sector público existen acusadas diferencias remunerativas entre los diversos sectores y, especialmente, entre los sectores y las agencias y programas descentralizados. Por ejemplo, los sectores de salud y educación son los que ostentan los niveles salariales más bajos.

Existen algunos mecanismos que son utilizados para compensar los muy bajos salarios del sector público y que, en algunos casos, suponen incrementos disfrazados de hasta más del 200% del salario real, depen-

diendo de las categorías ocupacionales. Estas remuneraciones adicionales se producen a través de “incentivos” por productividad, pagados en planillas aparte con recursos que son transferidos al Fondo de Asistencia y Estímulo del personal (CAFAE). Sin embargo, estos “incentivos” no rigen para todo el personal del sector público, ya que, por ejemplo, se utilizan en forma muy limitada en los sectores de educación y salud, que son justamente los de más bajos ingresos. Esta situación se da porque el CAFAE se basa en el uso de fondos que por su naturaleza se presentan en mayor medida en los ministerios de asuntos económicos y financieros que en los sociales. También porque el esquema no contempla mecanismos para que el dinero sea redistribuido.

Sin lugar a dudas, la disminución dramática de los niveles de sueldos públicos ha influido decisivamente en la calidad de los funcionarios y empleados públicos, así como en la preparación académica que ostentan. Por ejemplo, en 1980 de los 125,640 profesores que habían un 80% era profesional; en 1990 de 156,648 sólo un 49% lo era, siendo este último porcentaje el más bajo de Sudamérica.

La capacitación y formación de los trabajadores de la administración pública es una de las actividades que prácticamente ha sido relegada. En 1991, en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), órgano central y rector de la normativa pública, dejó de funcionar la Dirección Nacional de Capacitación. Posteriormente, en setiembre de 1995, a través de la Ley N° 26507 se ordenó la creación de la Comisión de Liquidación y Transferencia de Funciones del INAP. En esta ley se estableció que dicha Comisión reorganizaría la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) para transferirla al Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

La ESAP, creada en 1968, tenía a su cargo, hasta fines de 1995, la formación y perfeccionamiento de los trabajadores públicos. No obstante, este esfuerzo fue en los últimos años un saludo a la bandera, debido a la falta de recursos humanos y financieros para que esta entidad pudiera cumplir sus funciones.

En resumen, hoy se carece de una política de capacitación y formación de los servidores del Estado, y las pocas oficinas a nivel sectorial encargadas de esa labor han sido cerradas.

El resto de las funciones del INAP tomaron rumbos distintos, unas fueron transferidas a los Ministerios de Trabajo y Promoción Social, y Economía y Finanzas, al INDECOPI y a la Presidencia del Consejo de Ministros, otras fueron encargadas a cada entidad del sector público o simplemente eliminadas.

En este proceso, la reforma administrativa no tuvo un plan y programa propios, sino que fue la resultante de la política económica y las necesidades de corto plazo del gobierno. Por ello, la reforma del Poder Ejecutivo no enfrentó los principales problemas colaterales de la administración pública peruana.

En ese sentido, los resultados de mayor trascendencia obtenidos por el gobierno, parecen ser la reducción –parcial, pero cierta– de las planillas del Estado, la privatización de un número importante de las empresas públicas y la creación y reforzamiento de algunas instituciones que, sin duda, deberán ser fundamentales para la puesta en marcha de una nueva estrategia, que responda a las nuevas condiciones de la economía y a la redefinición del papel del Estado.

Sin embargo, hoy se mantiene al grueso de la administración pública en una situación de mediocridad generalizada, con una muy baja motivación y con escasa productividad, con el consecuente deterioro de los servicios públicos y sociales.

En el campo de las organizaciones públicas, las modificaciones son hasta ahora bastante escasas. Se ha producido el cierre y/o la fusión de instituciones con el supuesto de reducir costos administrativos y ajustarse a las reformas de mercado emprendidas. Sin embargo, en algunos casos como, por ejemplo, en la clausura del Instituto Nacional de Planificación, se ha perdido una valiosa experiencia que, entre otras cosas, ha vuelto

inoperante el sistema de inversión pública, obligando a la creación de otra institución pública para llevar a cabo esta función.

Hoy existe un número mayor de instituciones del que existía en 1990. Ello se debe en alguna medida a un nuevo enfoque de la administración pública, el cual se basa en la creación de agencias especializadas para temas que requieren un grado de tecnicidad y autonomía mayor a las que podía brindar la organización tradicional de los ministerios. Éstos son los casos de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, que antes era una Dirección del Ministerio de Economía, y la creación de organismos reguladores para supervisar a las empresas privadas encargadas de la provisión de los servicios públicos, que antes eran administrados por el Estado. No obstante, cabe señalar que la mayor parte de esas entidades se ha creado, simplemente, para evitar las restricciones gerenciales y salariales que se producen en las instituciones públicas en línea.

Asimismo, dentro de este esquema se han creado programas públicos autónomos que se caracterizan por su temporalidad y régimen laboral similar al de la actividad privada. Entre estos últimos se puede citar a PROMPERU, dedicado a la promoción de la imagen del Perú en el exterior, y al Comité de Promoción de la Inversión Privada (COPRI).

Los cuadros 8 y 9 permiten apreciar que a nivel del Presidente de la República, el Consejo de Ministros, las entidades que dependen del Presidente y del Consejo de Ministros, los ministerios y los viceministerios no se han producido cambios fundamentales.

Las principales modificaciones del organigrama general en 1996 respecto al de 1990 son las siguientes:

- Se crea FONCODES, principal institución en la lucha contra la pobreza.
- Se neutraliza la autonomía de los gobiernos regionales y las CORDES, transfiriendo sus potestades al Ministerio de la Presidencia

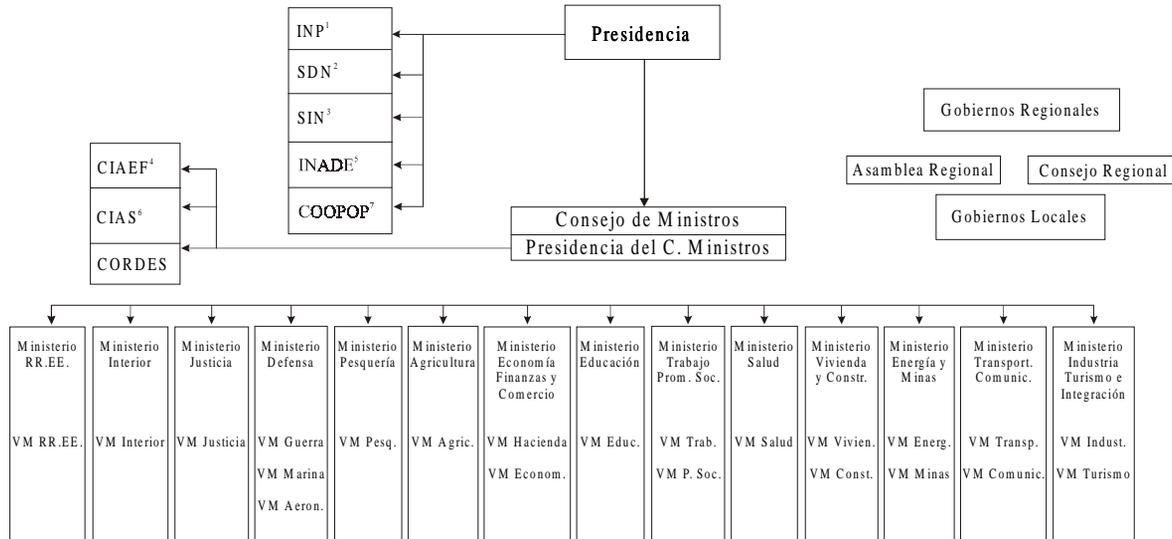
- Se crea el Ministerio de la Presidencia y se le transfiere la conducción de INADE (proyectos hidroenergéticos), FONCODES, INFES, SEDAPAL, y de los Consejos Transitorios de Administración Regional.
- Se fusiona el Ministerio de Vivienda y Construcción con el de Transportes y Comunicaciones, transfiriéndose el control de FONAVI y ENACE al Ministerio de la Presidencia, que anteriormente pertenecían a la cartera de Vivienda y Construcción
- Se crea el Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Humano y se le transfiere COOPOP, el IPD y el INABIF.
- Se le otorga a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) rango de ministerio

Desde el punto de vista de la redistribución de poder, el principal cambio está relacionado con la existencia del Ministerio de la Presidencia, que se convierte en una entidad tan poderosa como el Ministerio de Economía y Finanzas, el cual en el pasado era la cartera con mayor peso por su función en cuanto a la autorización de muchas de las partidas sectoriales.

Otras modificaciones reseñadas en las subsecciones anteriores tuvieron relación con la creación de nuevos organismos públicos autónomos, el cierre de algunas entidades y la liquidación o venta de empresas públicas.

Es importante señalar que la mayoría de cambios administrativos no modificaron sustancialmente los mecanismos de presupuesto ni los procedimientos de rendición de cuentas o los procedimientos de control. Tampoco alteraron la relación entre las políticas generales y sectoriales ni su articulación con los viceministros, los directores generales, los jefes de programas, los directores de organismos públicos descentralizados y los gerentes de las empresas públicas.

**Cuadro N° 8**  
**Organigrama del Poder Ejecutivo 1990**



<sup>1</sup> Instituto Nacional de Planificación.

<sup>2</sup> Sistema de Defensa Nacional.

<sup>3</sup> Servicio de Inteligencia Nacional.

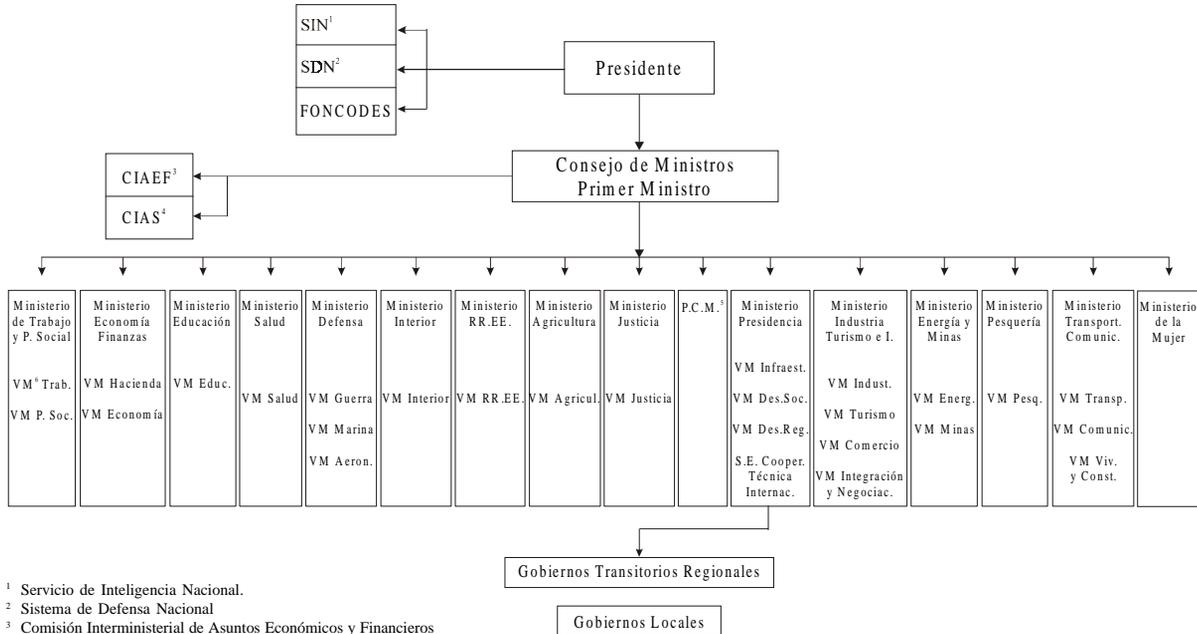
<sup>4</sup> Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros.

<sup>5</sup> Instituto Nacional de Desarrollo.

<sup>6</sup> Comisión Interministerial de Asuntos Sociales

<sup>7</sup> Cooperación Popular.

### Cuadro N° 9 Organigrama del Poder Ejecutivo 1996



<sup>1</sup> Servicio de Inteligencia Nacional.  
<sup>2</sup> Sistema de Defensa Nacional  
<sup>3</sup> Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros  
<sup>4</sup> Comisión Interministerial de Asuntos Sociales.  
<sup>5</sup> Presidencia del Consejo de Ministros.  
<sup>6</sup> Vice Ministerio

### Cuadro N° 10 Distribución de la administración pública

	1990	1991	1994
<b>TOTAL</b>	<b>634,681</b>	<b>631,677</b>	<b>426,890</b>
Poder Legislativo	2,783	2,202	471
Poder Judicial	6,987	6,510	6,341
Poder Ejecutivo	624,911	622,965	420,078
• Presidencia de la República	4,980	1,874	240
• Presidencia del Consejo de Ministros (PCM)	2,393	1,758	884
• Ministerios e instituciones públicas descentralizadas	490,441	469,189	330,699
• Organismos autónomos	79,633	72,244	22,819
• Municipalidades	39,496	39,496	27,454*
• Universidades	n.d.	30,526	27,919*
• Beneficiencias	3,700	3,700	3,252*
• Regiones	4,268	4,268	6,811

\* Preliminar

Fuente: Ruiz Pérez, José Luis "El mercado de trabajo en el sector público peruano: 1990-1994" en Yamada, Gustavo y otros, *Caminos entrelazados: la realidad del empleo urbano en el Perú*, Lima, Universidad del Pacífico, 1996, pp. 195-278.

**Cuadro N° 11**  
**Número de organizaciones e instituciones**  
**públicas descentralizadas 1995**

SECTOR	N°
PCM	6
Ministerio de Justicia	3
Ministerio del Interior	1
Ministerio de Economía y Finanzas	5
Ministerio de Educación	6
Ministerio de Salud	5
Ministerio de Agricultura	4
Ministerio de Industria Turismo e Integración	3
Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción	11
Ministerio de Energía y Minas	3
Ministerio de Pesquería	3
Ministerio de la Presidencia <sup>63</sup>	8
Ministerio de Defensa	4

Fuente: Presupuesto de la República 1995.

<sup>63</sup> No incluye a FONCODES.

## CAPÍTULO V

### **Poder Ejecutivo: limitaciones actuales y riesgos de “más de lo mismo”**

Antes de describir de forma específica las limitaciones actuales para potenciar al Estado y los riesgos asociados a la no realización de una reforma sustantiva del Poder Ejecutivo en el Perú, es importante plantear un conjunto de problemas de carácter general que afectan al conjunto de sectores que conforman el aparato público.

En primer lugar, es importante destacar que no existe una estrategia de desarrollo integral y coherente. Esta situación genera que en todos los sectores predominen criterios “pragmáticos” de corto plazo que, frecuentemente, son muy difíciles de diferenciar de la improvisación. Este problema se refuerza toda vez que la política macroeconómica no sólo se ha convertido en el principal, sino en el único determinante del conjunto de políticas en todos los sectores de la actividad gubernamental. Por esta razón, consideraciones relacionadas al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos –austeridad fiscal, políticas de endeudamiento público, reducción del número de funcionarios gubernamentales, asignación de recursos para el pago de la deuda externa, entre otros– condicionan fuertemente el diseño y la ejecución de políticas sectoriales.

En consecuencia, la reestructuración administrativa del Poder Ejecutivo está desarticulada de los objetivos de política de cada uno de los sectores, agencias y entidades que la conforman, y está fuertemente condicionada por los procesos de apertura comercial, desregulación y privatización. Todo esto se agrava debido a que existe poca coordinación intersectorial

y se carece de un sistema de planeamiento estratégico que asegure la coherencia del conjunto de las políticas gubernamentales.

Al mismo tiempo, el estilo de conducción del gobierno no promueve una gestión transparente debido a que existe escaso debate público y no se materializan procedimientos de consulta abiertos a sectores significativos de la sociedad. En general, la gestión pública actual privilegia procesos de consulta selectivos y cerrados que descartan la formulación de consensos, aun en aquellos temas de interés nacional que requieren de amplio acuerdo.

En este orden de cosas, no debe sorprender que la mayoría de las políticas en los ámbitos de la macroeconomía y de los diferentes sectores se formulen a escala nacional, sin tomar en cuenta la diversidad de situaciones locales. De este modo, se centralizan decisiones que deberían tomarse en los niveles regional y local y la mayor parte del presupuesto nacional termina siendo manejado por los Ministerios de Economía y Finanzas y de la Presidencia. Adicionalmente, no se han definido con claridad las políticas de muchos sectores del Poder Ejecutivo, particularmente en el ámbito social, ni la manera en que éstas deben coordinarse con las políticas y decisiones en el nivel provincial y distrital.

## **LIMITACIONES ACTUALES DE LA GESTIÓN DEL PODER EJECUTIVO**

Estos problemas generales tienen una serie de manifestaciones en cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo, que abarcan aspectos tales como: la ausencia de objetivos definidos; las decisiones de la alta dirección; la carrera de funcionario público; los problemas técnicos inherentes a cada sector o agencia; la coordinación y el control de programas, proyectos y actividades; la falta de información estadística que apoye decisiones gerenciales; los modelos organizacionales y los procesos presupuestales. Si bien cada una de estas manifestaciones adquiere características especiales en los diversos sectores y agencias, el cuadro 12 ofrece una visión de conjunto de los problemas del sector público que afectan particularmente al Poder Ejecutivo.

## **Ausencia de objetivos**

Desde julio de 1990 las medidas de política nacionales y sectoriales han estado supeditadas a las necesidades de corto plazo de un programa económico que no ha tenido objetivos sociales o de desarrollo. Los programas sociales –particularmente los de alivio a la pobreza– han sido viables en tanto el gobierno fue cumpliendo sus metas de equilibrio fiscal, asignación de recursos para pago de deuda, disminución de empleados públicos, entre otros. Es decir, han sido posibles sólo en la medida en que los logros en el frente económico lo permitieron. En líneas generales, entre 1990 y 1996 no existió una estrategia de desarrollo integral y coherente. Por tanto, no se explicitaron objetivos y metas nacionales más allá de la lucha contra el terrorismo, la reinserción financiera internacional y disminución de la inflación.

Así, dada la inexistencia de objetivos, programas y metas nacionales que le den un norte a las políticas sectoriales, la labor de los superiores jerárquicos de los ministerios no se articuló a una estrategia global y no se produjeron condiciones mínimas para que se implemente un planeamiento estratégico institucionalizado al más alto nivel.

En cada ministerio, la definición de prioridades se ha venido basando en un cálculo de lo que “podrían ser las prioridades del Presidente de la República”. A su vez, al no ser explícitas estas prioridades para la mayoría de ministros, éstas son “adivinadas” o “deducidas” por los asesores de cada sector a partir de “rumores”, mensajes indirectos o de las declaraciones y actitudes del jefe de Estado.

Así, algunos ministros identifican claramente los temas “sensibles” de su cartera y consultan permanentemente antes de tomar decisiones en estos asuntos, lo que implica que si no se producen las consultas no se toman las decisiones.

En los temas “no sensibles” los mejores ministros del régimen actúan según su propio criterio y sin mayores coordinaciones con los responsables de otras carteras.

Por su parte, los ministros menos autónomos simplemente desatienden aquellos temas “no sensibles” a los que las altas esferas del gobierno no prestan atención prioritaria. De este modo, concentran su tiempo y esfuerzos en la implementación de las medidas expresamente solicitadas por los círculos palaciegos.

Existen tres tipos de entidades con objetivos y metas claramente establecidos. El primer grupo corresponde a aquellas entidades ejecutoras –en su mayoría organismos públicos descentralizados (OPD's)– de programas de lucha contra la pobreza (Foncodes, Infes, Pronaa, Cofopri, el Programa de Caminos Rurales del MTC, Fonavi, etc) que son parte de la campaña permanente del Presidente de la República.

Un segundo grupo de entidades con objetivos claramente definidos son las unidades especializadas de lucha contra el terrorismo como la Dincote, el SIN, los organismos de inteligencia de las Fuerzas Armadas y los equipos de élite de las Fuerzas Armadas.

Un tercer grupo de instituciones tienen objetivos claros por su importancia en el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos y la promoción de la inversión privada. Entre estas instituciones destacan el Banco Central de Reserva, los organismos de regulación financiera (SBS, SAFP, CONASEV), las entidades recaudadoras (Sunat y Aduanas), las entidades de promoción de la inversión (COPRI, Promcepri, Perupetro), algunas entidades de regulación de monopolios naturales (Comisión de Tarifas Eléctricas y Osiptel) y el Indecopi que se dedica a la regulación de la competencia, la defensa del consumidor y la propiedad intelectual.

En este orden de ideas, descontando las actividades de las “entidades prioritarias”, la ausencia de objetivos y metas nacionales se reproducen al nivel de las unidades ejecutoras, fiscalizadoras y reguladoras en todos los ministerios. En estos niveles simplemente no existen políticas sectoriales definidas y de consenso cuyas prioridades se reflejen en objetivos jerarquizados.

## Cuadro N° 12

### Problemas actuales en el Poder Ejecutivo

<i>Aspecto</i>	<i>Causas</i>	<i>Consecuencias</i>
<b>Ausencia de objetivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ausencia de una estrategia de desarrollo integral coherente y predominio de criterios de corto plazo.</li> <li>No existen prioridades claramente establecidas en las políticas sectoriales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Existen dificultades para establecer criterios para priorizar proyectos y sustentar una política de gasto público.</li> </ul>
<b>Dirección y decisión</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Divorcio entre el trabajo en línea y los grupos con poder de decisión.</li> <li>Funcionamiento de estructuras paralelas que duplican funciones y generan inestabilidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existen condiciones para implementar un enfoque de gerencia estratégica institucionalizado en el sector público.</li> </ul>
<b>Carrera pública</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existe la carrera pública.</li> <li>Las administraciones no promueven la formación de cuadros especializados.</li> <li>Existe una estructura salarial que tiene una insuficiente diferenciación como para estimular al personal especializado.</li> <li>Los niveles remunerativos de los profesionales están muy por debajo del mercado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta personal con alta calificación en funciones en línea.</li> <li>Organizaciones públicas no tienen capacidad para convocar cuadros profesionales de primer nivel.</li> <li>No existe continuidad en los cargos ejecutivos de los gobiernos central, regional y locales.</li> </ul>
<b>Capacidad técnica operativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Debilidad de los cuadros técnicos encargados de la formulación y evaluación de políticas y proyectos.</li> <li>Carencia de formuladores de políticas y programas en los diferentes niveles de la administración pública.</li> <li>Falta de continuidad en las acciones determina que exista una precaria memoria institucional.</li> <li>No existen mecanismos para promover la productividad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se pierden millones de dólares por errores relacionados a diagnósticos equivocados e incapacidad de ejecución adecuada de políticas y programas.</li> <li>Las prioridades de gasto no están fundamentadas desde el punto de vista técnico.</li> </ul>
<b>Coordinación intesectorial</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Operación limitada de los mecanismos de coordinación y comunicación.</li> <li>Deficiente coordinación intersectorial que opera en muchos casos de forma informal, debilitando las legítimas instancias de coordinación interministerial.</li> <li>Falta de coordinación entre agencias para formular programas que tienen objetivos convergentes.</li> <li>Exceso de rotación de personal en cargos en los que se requiere estabilidad para articular y coordinar programas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Duplicación de funciones determinan pérdida de valiosos recursos.</li> <li>No es posible el seguimiento consistente de los resultados de programas que permiten el logro de objetivos compartidos.</li> </ul>
<b>Problemas de control</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Excesivos procedimientos hacen lenta la administración.</li> <li>Inapropiado diseño e implementación de la función de la Contraloría.</li> <li>Personal más preocupado por cumplir procedimientos que resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El excesivo control administrativo existente torna rígida la gestión pública y disminuye su eficacia ostensiblemente.</li> </ul>
<b>Problemas estadísticos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de apoyo para la generación de la estadística básica en los diferentes niveles de gobierno.</li> <li>Carencia de estadísticas e información actualizada de carácter económico a nivel regional o local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>No existen las bases estadísticas para la toma de decisiones. Por tanto se gerencia "a ciegas".</li> <li>El planeamiento se dificulta por la incapacidad de realizar proyecciones.</li> </ul>
<b>Problemas organizacionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las agencias de gobierno no tienen un grado adecuado de autonomía para el cumplimiento de sus funciones.</li> <li>No se cuenta con mecanismos aceptados de rendición de cuentas.</li> <li>Déficit de personal profesional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Es difícil medir el desempeño de la mayoría de agencias de gobierno.</li> <li>Existen enormes dificultades para establecer incentivos que promuevan el aumento de la productividad en el sector público.</li> </ul>
<b>Finanzas y presupuesto</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Debilidad de sistemas de presupuesto, inversión, personal etc.</li> <li>Rigidez en los procedimientos (sistema presupuestal).</li> <li>Significativa centralización fiscal con excesiva concentración de poder en el Vice-Ministro de Hacienda.</li> <li>Falta de capacidad para vigilar la calidad del gasto público.</li> <li>Presupuesto público subordinado a flujo de caja.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Falta de capacidad para priorizar inversión.</li> <li>Decisiones excesivamente centralizadas utilizan criterios poco técnicos para asignación de prioridades de gastos.</li> <li>Enormes dificultades para asignar recursos presupuestales a nuevos programas.</li> </ul>

Así, el problema de falta de objetivos jerarquizados explica, al menos parcialmente, las dificultades que existen para identificar las funciones básicas que se le deben asignar a cada entidad pública. Al no existir objetivos definidos se pierde claridad respecto de la misión de cada institución. Al mismo tiempo, las misiones y funciones se confunden con un conjunto amplio de aspiraciones existentes en cada sector y las aspiraciones se presentan de forma desordenada trayendo como consecuencia los cruces de funciones entre sectores, la descoordinación intra e inter ministerial y la duplicación de esfuerzos. En suma, la ausencia de objetivos definidos en los diferentes niveles es una de las causas que imposibilita establecer criterios para priorizar proyectos y sustentar una política de gasto público consistente.

### **Dirección y decisión**

Los problemas de dirección y decisión están asociados a la relación entre los superiores jerárquicos de los ministerios y las diferentes entidades que están dentro de su ámbito de influencia: empresas públicas, organismos públicos descentralizados, entidades reguladoras, superintendencias, programas y proyectos especiales etc. Al respecto, los principales problemas son:

- *Divorcio entre las entidades de trabajo que se encuentran en línea jerárquica y los grupos de asesores con poder real de decisión.* Es importante señalar que en la mayoría de ministerios las tareas críticas no se realizan basando los esfuerzos en el potencial de las unidades en línea sino en función de constituir pequeños gabinetes de asesores con personal contratado en muchos casos por agencias multilaterales. Estas instancias concentran la influencia en la toma de decisiones pero no tienen responsabilidad, que sigue siendo asignada a las entidades en línea. Así, se produce una situación sumamente injusta para los funcionarios de línea. Estos cuentan con remuneraciones bajas, están obligados a asumir plena responsabilidad por las decisiones del sector y tienen poca influencia en la toma de decisiones. De otro lado, los asesores cuentan con remuneraciones de mercado,

en muchos casos no están obligados a asumir plena responsabilidad respecto de sus recomendaciones y son los agentes claves en el proceso de toma de decisiones.

El MEF es uno de los ministerios en donde este tipo de situación se manifiesta con nitidez. En esta institución, el grueso de decisiones son definidas por el gabinete de asesores del ministro, dirigido por Fritz Dubois hasta finales de 1998, y la mayor parte de las veces estas decisiones se tomaron completamente al margen de la visión de los directores generales del MEF.

Entre las consecuencias de esta situación destacan la duplicación de esfuerzos entre los asesores y los funcionarios y la poca colaboración y motivación de ese personal de línea en las actividades sectoriales. Esta actitud guarda estrecha relación con la natural animadversión que se genera entre los funcionarios de línea y los asesores.

- *Funcionamiento de OPD's y otros organismos paralelos que duplican funciones con organismos de línea.* Para el desempeño de programas prioritarios el gobierno en muchos casos optó por descartar el fortalecimiento de sus unidades en línea. La principal razón residía en la necesidad de contar con mecanismos para remunerar adecuadamente a su personal directivo y especializado. Por esta razón, se crearon diferentes OPD's que realizan tareas que anteriormente eran responsabilidad de unidades en línea que no han sido ni desactivadas ni redimensionadas.

El Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción es un ejemplo de este problema. Para rehabilitar las vías de alta concentración de tráfico se creó el Programa de Rehabilitación de Infraestructura de Transportes (PERT). Luego, para mantener las carreteras rehabilitadas se creó el Sistema Nacional de Mantenimiento de Carreteras (Sinmac). En ambos casos, estas entidades realizan tareas que antes eran desempeñadas por unidades especializadas pertenecientes a la Dirección General de Caminos. Actual-

mente, el PERT ejecuta los proyectos que se financian con endeudamiento externo, mientras que la Dirección General de Caminos ejecuta los proyectos sólo con recursos del Tesoro de la República. Por su parte, el Sinmac mantiene las vías con fondos provenientes del cobro del peaje, mientras que la unidad de conservación de la Dirección General de Caminos lo hace con recursos de la partida presupuestal anual del sector. Esta situación genera altos costos de coordinación y dificulta el planeamiento de las tareas de ejecución y mantenimiento del sector.

- *Desarticulación de los superiores jerárquicos de diferentes sectores con los Consejos Transitorios de Administración Regional que dependen del Ministerio de la Presidencia.* Existen entidades que dependen normativamente de un ministerio y funcional y administrativamente de otro ministerio en sectores como industria y turismo, salud, educación, transportes y telecomunicaciones, energía y minas, entre otros. Por ejemplo, las direcciones regionales de transportes y de educación dependen normativamente de sus sectores de origen pero presupuestariamente del Ministerio de la Presidencia.

Así, se dificulta el planeamiento y las coordinaciones de las actividades sectoriales en cada región y, en muchos casos, en decisiones relacionadas con obras, los gobiernos regionales prefieren ejecutarlas sobre la base de su secretaría de obras públicas que utilizando a la dirección regional sectorial sobre la cual no tienen pleno control. Por tanto, la existencia de direcciones regionales relacionadas a temas de infraestructura es, en muchos casos, difícil de justificar.

- *Desarticulación de los planes de los comités encargados de las privatizaciones de empresas públicas de los objetivos de política de los sectores relacionados.* La percepción de la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI) partió de un diagnóstico que revela que muchas autoridades políticas en los ministerios consideraban que las transferencias de activos y empresas implicaban una significativa pérdida de poder. Por esta razón, en la medida en que

les fue posible, intentaron que las privatizaciones se realizaran sin mayores coordinaciones y consultas con los superiores jerárquicos de los sectores. De esta manera, se priorizaron los objetivos de venta sobre los de desarrollo y se transfirieron las actividades al sector privado sin fortalecer adecuadamente el planeamiento, el seguimiento normativo y la capacidad reguladora de los ministerios.

- *Entidades ejecutoras de determinados programas dependen administrativa y funcionalmente de un ministerio que no es el llamado a establecer las políticas sectoriales correspondientes.* Como causa de la falta de articulación entre políticas sectoriales y entidades ejecutoras, existen Ministerios que deben formular políticas en una situación en la que la unidades ejecutoras dependen de otro sector. Por ejemplo, el subsector Vivienda y Construcción tiene la responsabilidad de dar normas y desarrollar la política de vivienda pero las principales entidades ejecutoras como Fonavi y Enace pertenecen al Ministerio de la Presidencia.
- *Existen OPD's en las que los directivos de la institución tienen una relación directa con el Presidente de la República y no requieren de la aprobación del superior jerárquico del sector correspondiente.* Por ejemplo, FONCODES y el SIN dependen directamente del Presidente de la República y no de los Ministerios a los que están adscritos desde el punto de vista presupuestal.

Por todas las razones expuestas, existen severas desarticulaciones en las vinculaciones entre los superiores jerárquicos de los ministerios y las actividades de los órganos ejecutores, fiscalizadores y reguladores. Por ello, se presentan problemas para formular tanto estrategias como planes y programas de mediano y largo plazo. Con estas limitantes, es imposible que el Estado articule políticas de desarrollo sustentables puesto que su misma estructura no tiene los mecanismos para que las estrategias se lleven a cabo. Por todo esto, no existen condiciones para implementar un enfoque de gerencia estratégica institucionalizado en el sector público.

## **Carrera pública**

En el aparato público peruano, la carrera pública sólo existe en las instituciones denominadas islas de modernidad (Conasev, BCR, Osiptel, Sunat, Indecopi, etc). En ellas existen planes de capacitación, mecanismos para promover al personal conforme avanza en aprendizaje, y las remuneraciones y responsabilidades guardan cierta relación con la productividad y responsabilidad del personal. Además, en estas instituciones sucede que muchos de los postulantes para ocupar plazas claves pueden alcanzarlas, básicamente, sobre la base sus propios méritos.

En contraste, en la gran mayoría de entidades públicas, simplemente no existe la carrera pública y ello se refleja, entre otras cosas, en que las administraciones no promueven la formación de cuadros especializados, los niveles de remuneración son significativamente inferiores a los del mercado y la estructura salarial no está lo suficientemente diferenciada como para estimular al personal especializado. En adición, tampoco existe un sistema independiente que cautele los derechos de los trabajadores del Estado, para asegurar que tengan la oportunidad de buscar justicia ante cualquier maltrato.

Como consecuencia existe una gran falta de personal con alta calificación en las funciones de línea, no hay capacidad del sector público para convocar cuadros profesionales de primer nivel y no existe continuidad en los cargos ejecutivos de los gobiernos central, regionales y locales que así lo requieren para lograr un mínimo de efectividad.

En este orden de ideas, no estamos lejos de la verdad al afirmar que buena parte de los problemas de formulación de políticas, gestión y administración en todos los niveles (dirección, control, ejecución) se explican por la falta de carrera pública dado que ello impide contar con personal adecuado.

El Ministerio de Salud, por ejemplo, carece de personal calificado tanto en los niveles directivos de la sede central como en los órganos

descentralizados. No obstante, el Ministerio está intentando solucionar estas limitaciones a través de la contratación de profesionales a través de los programas y proyectos con cargo al endeudamiento externo. Estos mecanismos han permitido solucionar en alguna medida el problema pero, al mismo tiempo, están distorsionando toda la institucionalidad del sector debido a los paralelismos y duplicaciones reseñados al presentar los problemas de dirección y decisión.

Por su parte, en el Ministerio de Energía y Minas también se han tomado medidas para enfrentar el déficit de profesionales calificados a través de ciertas modalidades de contratación y remuneración que le han permitido captar funcionarios competentes. Sin embargo, estos mecanismos están ocasionando dificultades con los órganos de control debido a la “informalidad” que generan estas modalidades.

Por su parte, en las instancias regionales y en los gobiernos municipales –provinciales y distritales– todos estos problemas se manifiestan de forma aún más profunda que en los propios ministerios. No existen profesionales suficientes ni continuidad en los cargos claves, por lo que los municipios tienen severas restricciones para generar ingresos, diseñar proyectos y acceder a la cooperación técnica internacional. Como reflejo de la debilidad de los municipios para captar recursos debe destacarse que de los primeros 8,000 proyectos de Foncodes, sólo el ocho por ciento fue ejecutado por municipios provinciales o distritales.

### **Problemas de capacidad técnico-operativa**

Los problemas de gestión relacionados a cuestiones de orden técnico están asociados directamente al déficit de recursos humanos capacitados. En las altas direcciones de las entidades, estos problemas están relacionados a la carencia de formuladores de políticas y programas. En los órganos de asesoría, los problemas técnicos son causados por limitaciones para el planeamiento de mediano y largo plazo. En los órganos de apoyo tiene estrecha relación con las carencias de información actualizada y ordenada, además de ser consecuencia de una administración

poco ágil y una logística inadecuada. Finalmente, en los órganos de línea no se ofrece soporte técnico a la alta dirección y no siempre se cuenta con operadores de servicios adecuados.

Las principales consecuencias derivadas de los problemas técnicos en el sector público son las pérdidas de millones de dólares por errores relacionados con diagnósticos equivocados, las debilidades para la ejecución de políticas y programas así como la imposibilidad de priorizar el gasto sobre la base de fundamentos técnicos.

Por ejemplo, en el Ministerio de Agricultura, la organización interna no cuenta con órganos de línea que ofrezcan soporte técnico a la alta dirección. Estos órganos fueron eliminados en 1992 transfiriendo sus funciones a OPD's, programas y proyectos especiales, respectivamente. Así, a pesar de que las funciones del Ministerio son de planeamiento y coordinación de las unidades ejecutoras, la nueva estructura no ha previsto el soporte técnico a la alta dirección.

### **Coordinación intesectorial**

Aunque la coordinación intersectorial es necesaria en la formulación y aplicación de programas que suponen objetivos comunes o convergentes, en el Perú el espacio de coordinación en el sector público ha sido severamente debilitado. Actualmente, los mecanismos de coordinación no están claramente definidos entre las diferentes agencias de gobierno, por diferentes razones. En primer lugar, la coordinación intersectorial se realiza de forma informal afectando adversamente a las instancias oficiales. En segundo lugar, no existe voluntad política para coordinar programas de objetivos convergentes, en parte porque muchos de ellos son supervisados por el propio Presidente de la República. En tercer lugar, existe una rotación excesiva del personal en cargos en que se requiere de estabilidad para coordinar y articular programas.

No obstante, a pesar de que existen innumerables superposiciones de funciones, a veces, los superiores jerárquicos no reconocen la falta de

coordinación como un problema. En general, la coordinación se reduce a la delimitación de espacios geográficos, ámbitos de acción y especialización de organismos por fuente de financiamiento.

El problema central reside en que no se produce una discusión técnica sobre el tipo de especialización del trabajo que debe existir entre las diferentes organizaciones estatales que desempeñan tareas conexas. Por ejemplo, actualmente, en relación a los caminos vecinales existen, por lo menos, seis entidades (la Dirección General de Caminos, el Programa de Caminos Rurales del MTC, los Consejos Transitorios Regionales, el INADE, los municipios y Foncodes) que ejecutan proyectos sin información completa de las actividades que realizan las otras cinco. La falta de coordinación y comunicación impide que en cada región exista un sistema coherente de priorización de proyectos vecinales.

La coordinación no sólo evita duplicidad de esfuerzos y desperdicio de recursos sino que puede incrementar la potencialidad de las acciones. Así, programas y proyectos con objetivos comunes cuyas acciones son complementarias requieren de coordinación en términos de planificación, ejecución y colaboración. Por ejemplo, ello es necesario entre entidades como el Ministerio de Salud y el Instituto Peruano de Seguridad Social, que atienden los servicios de salud del 60% de la población.

Finalmente, debe señalarse que, por todas estas razones, no es posible el seguimiento consistente de los resultados de programas y proyectos que permiten el logro de resultados compartidos.

### **Problemas de control**

Los problemas de control están vinculados a los excesivos procedimientos que hacen lento administrar y brindar los servicios. Estos procedimientos son el reflejo de marcos legales frondosos y controlistas que no son capaces de generar organizaciones que fiscalicen lo fundamental. En el

Perú, el excesivo control administrativo torna rígida la gestión pública y disminuye ostensiblemente su eficacia.

El Ministerio de Salud, por ejemplo, presenta muchas restricciones en esta materia. El problema de sobrerregulación es heredado de los gobiernos anteriores y se expresa en autorizaciones, registros e inspecciones que están fuera de toda posibilidad de control real por parte del Ministerio, que no generan mayor beneficio a la sociedad. Simultáneamente a este problema, el sector salud carece de sistemas de regulación ampliamente utilizados en otras economías de mercado, por ejemplo, carece de un mecanismo para que los consumidores presenten sus reclamos acerca de la calidad de productos farmacéuticos comercializados. Además, el Ministerio no realiza sistemática y periódicamente controles sanitarios sobre los alimentos y productos farmacéuticos por falta de capacidad operativa. Los controles que se ejecutan son esporádicos y excepcionales.

El Ministerio de Pesquería (MIPE) tiene funciones fiscalizadoras que son fundamentales y que sin embargo no cumple satisfactoriamente. Por ejemplo, en la conservación de los recursos pesqueros, tiene serias dificultades para evitar la sobrepesca. No obstante, debe reconocerse que se están produciendo algunos esfuerzos importantes en este campo con sistemas de control por satélite para embarcaciones extranjeras. En esta materia, existe un problema de superposición de funciones con la Marina de Guerra del Perú, entidad que ejerce un estricto control sobre los puertos y espacios marítimos, expide regulaciones de carácter laboral, ambiental y fiscaliza todo tipo de embarcación. Esta situación debilita enormemente las funciones del MIPE.

Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas también es un organismo con funciones fiscalizadoras muy importantes. Este Ministerio ha sido pionero en establecer un sistema de fiscalización a entidades privadas. Los resultados han sido positivos luego de algunos ajustes en el proceso de implementación: unificación de criterios, requisitos rigurosos, supervisión aleatoria y directa del Ministerio para verificar los informes.

Sin embargo, este Ministerio es más la excepción que la regla dentro del sector público peruano.

### **Problemas estadísticos**

La ausencia de estadísticas que sirvan como soporte para la toma de decisiones y el planeamiento se manifiesta de diferentes maneras. A nivel regional y departamental no existen estadísticas mensuales de PBI o ingresos (sueldos y salarios), lo que dificulta estimar y proyectar la demanda por diferentes obras de infraestructura y servicios públicos. A su vez, las estadísticas respecto de costos de mantenimiento y operación de diferentes actividades no se almacenan adecuadamente y muchos datos se han perdido por la falta de continuidad del personal, el desmantelamiento de las unidades de archivo documentario o la desactivación de divisiones dedicadas a la planificación.

Desde el punto de vista de los procesos de rendición de cuentas en muchos sectores no existen estadísticas que permitan generar indicadores de gestión (calidad, cobertura y costos). Por ejemplo, en el sector educación, en donde la baja calidad es mucho más preocupante que los problemas de cobertura, las principales estadísticas están asociadas a índices de repitencia, deserción, horas efectivas de estudio y retraso respecto de la edad que corresponde a cada grado escolar. Según los expertos, ninguno de estos índices permite medir los avances o retrocesos de la calidad educativa pues, para lograrlo, se requerirían pruebas de rendimiento escolar que reflejen ciertas habilidades básicas que deberían corresponder a los diferentes grados de instrucción de los educandos. En otros países, las pruebas de habilidades básicas permiten medir el desempeño de las instituciones de modo de orientar al sector público respecto de su política de asignación de recursos e informar a las familias respecto de las entidades educativas de mejor desempeño.

Como consecuencia de las limitaciones estadísticas también existen problemas para generar sistemas de información que eviten que se

gerencie a ciegas. Además, la ausencia de datos también dificulta el planeamiento por la imposibilidad de realizar proyecciones.

### **Problemas organizacionales**

En los modelos organizativos implementados en la administración pública peruana no existe un balance entre el grado de autonomía de las agencias y el tipo de articulación con las altas direcciones de los ministerios. En la gran mayoría de los casos, las entidades públicas carecen de autonomía, sufren de serias restricciones presupuestales y excesiva interferencia política. En estas situaciones, se vuelve muy difícil medir el desempeño de las agencias y existen enormes dificultades para establecer incentivos que promuevan aumentos de productividad.

En otros casos, ciertas agencias –OPD's y algunos organismos reguladores autónomos– tienen recursos propios, apoyo político al más alto nivel y una adecuada capacidad para atraer profesionales de primer nivel. Por consiguiente, no perciben la necesidad de articular y coordinar esfuerzos en función de las políticas del sector en el que participan. En adición, la mayor parte de las agencias no ha desarrollado mecanismos de rendición de cuentas que orienten su desarrollo organizacional.

Por todo esto, existen severas limitaciones para establecer en los diseños organizacionales incentivos que promuevan la productividad de los trabajadores del sector público.

### **Finanzas y presupuesto**

En contraste con los esfuerzos realizados para recomponer las administraciones tributaria y aduanera, no se ha producido un esfuerzo consistente por estructurar una política de gasto efectiva, eficiente y articulada a objetivos de política conocidos.

El manejo de las finanzas y del presupuesto ha estado supeditado a los objetivos antinflacionarios de la política monetario-cambiaría y a los

requerimientos de la negociación de la deuda externa. El principio de caja única fue y es uno de los ejes del programa de estabilización y la necesidad de equilibrar las cuentas determina la necesidad de reducir drásticamente el gasto del Estado.

La inexistencia de objetivos respecto del gasto público se refleja en la ausencia de una oficina encargada de planificar y priorizar la ejecución de obras y proyectos. Al eliminarse el Instituto Nacional de Planificación, se creó una oficina en el Ministerio de Economía para que analizara los proyectos, programas y obras a ejecutarse. Sin embargo, dicha oficina sólo existe en el organigrama. En consecuencia, si la instancia encargada de evaluar los gastos del gobierno no funciona, no hay manera de poner en práctica políticas y mecanismos que definan los objetivos y las prioridades del gasto público y de los proyectos de inversión.

Lo que en estos momentos funciona es un comité de coordinación conformado por miembros del MEF y el BCR para decidir el gasto. Este comité se reúne una vez al mes y sólo estudia gastos muy generales y de manera muy desordenada. Existe un consenso en considerar que dicha instancia está lejos de ser la que defina la política de gasto.

Además, no existe una entidad que supervise problemas de diseño de los proyectos y ello afecta directamente la ejecución de los mismos. En general, existen problemas de recursos humanos calificados y de control, que son problemas clásicos de los gobiernos y que impactan negativamente los beneficios potenciales de los proyectos.

En general, los proyectos se hacen de acuerdo a un criterio centralizado y a una voluntad presidencial que puede reflejar intereses nacionales, regionales y locales, pero que generalmente se formulan sin un sustento técnico.

La supeditación de la política de gasto a los requerimientos de corto plazo del programa de estabilización impidió modificaciones importantes a los sistemas de formulación del presupuesto y de control. Estos

sistemas no responden a la necesidad de utilizar los recursos del tesoro de manera eficiente en actividades prioritarias, más que una respuesta a planes o metas, el presupuesto toma como punto de partida el presupuesto del año anterior, con lo cual se arrastran los errores y omisiones de los años recientes. En relación a las actividades de control del gasto, cabe señalar que se limitan a una fiscalización contable del uso de los recursos sin ninguna consideración por la búsqueda de eficiencia.

### **LOS RIESGOS DE “MÁS DE LO MISMO”**

De continuar sin modificaciones significativas en el estilo de gestión pública en el Poder Ejecutivo, es probable que las limitaciones se agudicen, se refuercen mutuamente y que socaven los esfuerzos de ciertos sectores del gobierno para pasar de la etapa de estabilización a la de reformas estructurales e institucionales.

En primer lugar, de acuerdo al Banco Mundial, la descentralización debe ser uno de los objetivos principales de la reforma del sector público en el Perú, principalmente debido a que la provisión de servicios públicos en el nivel local asegura una mayor eficiencia y genera mayores posibilidades de hacer responsable (*accountable*) al sector público frente a la población<sup>64</sup>.

Es previsible que el gobierno actual acentúe la centralización y concentración de sus actividades en Lima y en el gobierno central. Como consecuencia, se mantendrían las asimetrías de información que impiden una asignación de recursos más eficiente en la regiones, se profundizarían los desequilibrios espaciales y se acentuarían las desigualdades en el acceso a los servicios entre Lima y el resto del país. En estas circunstancias, es poco probable que se generen y mantengan núcleos activos dedicados a identificar proyectos prioritarios y al planeamiento estraté-

---

<sup>64</sup> Geoffrey Sheperd, “Reform Issues for Peru's Public Sector”, Washington D.C, Banco Mundial (mimeo), febrero de 1995.

### **Cuadro N° 13**

#### **Concentración y centralización del Poder Ejecutivo**

Uno de los rasgos más singulares del estilo de gobierno actual es su tendencia a concentrar y centralizar la administración de los recursos en Lima y el gobierno central. La distribución del presupuesto para 1997 entre las principales 25 instituciones del sector público indica que existen dos ministerios (Economía y Finanzas, y Presidencia) que concentran el 54% del total del presupuesto de la República. Si a estos dos ministerios se añaden los Ministerios de Defensa, Interior y Transportes y Comunicaciones, resulta que cinco ministerios manejan el 79% del total del presupuesto de la República. Esta situación se debe a que, por ejemplo, diferentes programas y partidas descentralizadas de sectores como educación, agricultura, energía, salud y saneamiento son administradas por el MIPRE y por el MEF desde Lima. En muchos casos esto implica una asignación de recursos que se basa más en criterios de caja que en fundamentos técnicos y, por otro lado, supone la toma de decisiones descentralizables desde Lima muchas veces sin información actualizada y sin tomar en cuenta la diversidad de las diferentes regiones del país. En el mediano plazo, el proceso de reconstrucción institucional requerirá de un manejo desconcentrado y descentralizado de las políticas y programas.

gico en las diversas regiones del Perú, por lo cual las decisiones que afectan su desarrollo serían tomadas en Lima por el Presidente y sus principales colaboradores. El riesgo de privilegiar criterios políticos sobre los técnicos aumentaría significativamente, sobre todo en períodos de elecciones.

Así, es poco probable que la descentralización productiva generada por la localización de importantes centros productivos vinculados a la explotación de productos primarios (yacimientos mineros, agroindustrias, gas, petróleo, etc.) en diferentes regiones logre un correlato político-administrativo que permita que otros sectores económicos aprovechen al máximo las nuevas oportunidades de crecimiento. En general, parece poco probable que en el proceso en curso se incorpore la promoción de los territorios como un eje del esquema de desarrollo.

En segundo lugar, al carecer de equipos técnico-políticos de primer nivel encargados de la gestión pública superior, se mantendría el desbalance que existe entre las pocas entidades públicas eficientes y la vasta constelación de organizaciones públicas que operan en condiciones de extrema precariedad técnica y operativa. Las modernizaciones institucionales sólo alcanzarían a aquellas instituciones que logren captar la atención y el apoyo del Presidente de la República (o de sus principales asesores), que tengan apoyo de los organismos internacionales, o que logren un cierto grado de autonomía económica y operativa (véase el cuadro 14).

En este sentido, lo más probable es que los problemas de excesiva rotación de gerentes y directores, escasez de profesionales de primer nivel, falta de continuidad en las políticas, inexistencia de sistemas de información, poco control de la agenda, incapacidad de establecer prioridades, interferencia política y excesiva atención a los procedimientos en perjuicio de los resultados, persistan en la gran mayoría de instituciones del Estado.

En tercer lugar, la escasez de políticas sectoriales claramente definidas, que hayan surgido como resultado de un amplio debate y que sean

### **Cuadro N° 14**

#### **Las islas de modernidad y el mar de precariedad**

En los últimos años ciertas organizaciones públicas han logrado niveles de eficiencia superiores a la mayoría de agencias del gobierno que se encuentran aún operando en condiciones sumamente precarias. Entre ellas es posible mencionar a la SUNAT y la SUNAD, las superintendencias del sector financiero (CONASEV, SAFF, SBS, etc), empresas del Estado como PERUPETRO (contratos petroleros) y entidades como FONCODES (lucha contra la pobreza). ¿Qué patrones comunes han permitido el surgimiento de estas instituciones? Entre las más importantes destacan: apoyo político al más alto nivel, tener recursos suficientes para mantener un nivel de remuneraciones de su personal a niveles de mercado y contar con un marco legal que les permite un grado de autonomía mucho mayor al del resto del sector público.

capaces de generar consensos operativos, hace muy difícil establecer objetivos y metas cuantificables para evaluar el desempeño del sector público. Por esta razón, existe el riesgo de que se generalicen los procesos de toma de decisión poco transparentes debido a la falta de apertura en la formulación de políticas y a lo cerrado y excluyente de los grupos que ejercen el poder político, proceso que es reforzado por la filosofía de “primero hacer y después hablar”. A su vez, esto hace imposible el desarrollo de indicadores de gestión que faciliten la rendición de cuentas. Al no existir las condiciones para una gestión moderna y transparente, cualquier flexibilización en los procedimientos de control podría generar problemas adicionales.

### **Cuadro N° 15**

#### **La capacidad de regular**

En los últimos años dos instituciones reguladoras han mostrado avances fundamentales: el Osiptel respecto de la regulación del sector telefónico e Indecopi en relación a la regulación de la competencia, la defensa del consumidor y la propiedad intelectual. Estas entidades han logrado atraer personal profesional de primer nivel y han mostrado una capacidad de diagnóstico, supervisión y sanción significativo. En el caso del Osiptel, una de las claves de su éxito guarda relación con la capacidad de contar con autonomía económica y financiera. En este sentido, ¿es posible replicar este modelo organizacional a otros sectores dedicados a la regulación? La regulación del transporte aéreo, de los puertos tras su privatización, la fiscalización de las concesiones de carreteras, el control sobre la biomasa del mar peruano (actualmente a cargo del Imarpe), las regulaciones sobre las rutas interprovinciales y urbanas de pasajeros, el control de concesiones forestales son todas actividades susceptibles de contar con órganos reguladores autónomos financiados con un porcentaje de la facturación de las empresas reguladas. El modelo Osiptel, órgano regulador de las telecomunicaciones, puede ser un camino a seguir. Sin embargo, la creación de órganos reguladores autónomos y especializados tendrá efectos positivos en la capacidad de regulación del Estado siempre y cuando estos organismos cuenten con un marco legal adecuado, un alto grado de autonomía financiera y operativa, y con un importante apoyo político.

En cuarto lugar, debido a las limitaciones en la formulación de políticas los procesos de privatización, y en particular las privatizaciones de servicios públicos, corren el riesgo de desvincularse de las políticas y de los objetivos de mediano y largo plazo para el respectivo sector y para el Poder Ejecutivo en su conjunto. Más aún, sin políticas y objetivos claros, es posible que predominen sólo los criterios referentes a los ingresos por la venta de empresas estatales, en desmedro de las consideraciones de calidad, oportunidad y cobertura en la provisión de servicios públicos, y de los procedimientos y costos de la regulación.

En quinto lugar, la ausencia de esfuerzos de concertación con los diversos grupos de la ciudadanía, incluyendo a la oposición política, en temas que requieren un horizonte temporal de largo plazo puede generar inestabilidad y afectar el desempeño de las diversas entidades del Poder Ejecutivo. Esto es particularmente importante en lo referente a la reforma del Poder Ejecutivo, la creación de un servicio civil, la modificación de procedimientos presupuestales y de control, y muchas otras iniciativas que requieren de más de dos o tres períodos de gobierno para rendir

### **Cuadro N° 16**

#### **Desigualdad, pobreza absoluta y pobreza relativa**

La ineficacia de los mecanismos para generar empleo adecuadamente remunerado y suministrar servicios sociales básicos con un mínimo de calidad están ampliando la brecha entre ricos y pobres. Es decir, está aumentando la pobreza relativa expresada en términos de las diferencias de ingresos entre las familias de niveles socio-económicos altos y medios (A y B) versus los ingresos de las familias de ingresos bajos (C) y muy bajos (D). Según encuestas de Apoyo S.A, los ingresos mensuales de las familias del nivel A pasaron de US\$ 2,823 a US\$ 4,040 entre 1991 y 1996. Ello implica que tuvieron un aumento de sus ingresos equivalente a US\$ 1,113. Por su parte, el nivel B registró en el mismo período un aumento de sus ingresos mensuales equivalente a US\$ 369. En contraste, el aumento de los ingresos mensuales de las familias de los niveles C y D sólo ascendió a US\$ 92 y US\$ 107, respectivamente.

frutos. La experiencia de muchos intentos de reforma durante los últimos decenios demuestra claramente que sin un amplio consenso alrededor de un núcleo de reformas institucionales, no es posible modernizar e introducir reformas en el aparato estatal.

Por último, es previsible que se mantengan las deficiencias existentes en los principales mecanismos para igualar oportunidades (programas de salud, educación, empleo, capacitación laboral). Esto se explica tanto por la prioridad otorgada a los programas temporales de lucha contra la pobreza y compensación social, como por la carencia e ineficiencia de programas de mediano y largo plazo destinados a reforzar los ministerios, municipalidades y otras agencias encargadas de los programas sociales. Si bien el gobierno ha logrado notables éxitos en contener el proceso de deterioro en la calidad de vida, y ha disminuido el ritmo de aumento de la pobreza absoluta, las reformas económicas han tenido como consecuencia una mayor desigualdad del ingreso y del consumo, y una creciente brecha entre los peruanos ricos y pobres. Este aumento en los índices de desigualdad, que se añade al deterioro que produjo la crisis económica de fines del decenio de los ochenta, podría tener como consecuencia un incremento en los índices de criminalidad y de violencia política.

## CAPÍTULO VI

### **Un enfoque para la reforma del Poder Ejecutivo en el Perú**

La experiencia internacional enseña que el éxito de la reforma del Poder Ejecutivo depende, entre otras, de ciertas condiciones fundamentales. En primer lugar, es importante que el grupo de trabajo que conduce el proceso tenga una visión estratégica de largo plazo que le de sentido a las políticas sectoriales y a los planes y programas nacionales. En segundo lugar, es crucial que las políticas sectoriales reflejen las prioridades del gobierno y tengan objetivos claramente establecidos y jerarquizados.

Adicionalmente, es necesario contar con un amplio número de cuadros profesionales capaces de instrumentalizar la reforma y generar los mecanismos para lograr apoyo político a las grandes orientaciones de la misma.

En líneas generales, en los procesos de reforma del Poder Ejecutivo es necesario aceptar que no existe “la reforma del aparato del Estado” como un hecho aislado que puede ejecutarse “de una sola vez y para siempre”. Es imposible poner en práctica en forma simultánea y de manera inmediata los cambios requeridos en el Poder Ejecutivo para adecuar sus entidades a las demandas de una estrategia de desarrollo coherente y con perspectiva de mediano y largo plazo. Más aún, en un contexto internacional cambiante, es necesario que el aparato del Estado sea capaz de adaptarse continuamente a nuevas exigencias, lo que implica adoptar una perspectiva de mediano y largo plazo para el proceso de reformas.

Desde esta perspectiva, el proceso de reforma del Poder Ejecutivo debe ser gradual y estar liderado por las máximas autoridades políticas. Para llevarlo a cabo con éxito es necesario, además, establecer canales para el diálogo y el debate con los principales actores sociales, así como buscar un amplio consenso que le de continuidad y estabilidad al proceso de reforma.

Por otra parte, la reforma del Poder Ejecutivo no se puede desligar de la capacidad de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, las que, a su vez, deben orientar la reestructuración de las funciones, capacidades, potestades y dimensión de las diferentes organizaciones del sector público.

A partir de estos criterios es posible definir un conjunto de objetivos generales para la reforma del Poder Ejecutivo, entre los cuales se encuentran:

- Adecuar las estructuras organizativas del sector público a las necesidades de la estrategia de desarrollo.
- Aumentar la eficiencia y la eficacia del proceso de toma de decisiones, fortaleciendo la capacidad de formular y ejecutar políticas. Esto requiere prestar especial atención al nivel de la gerencia pública superior.
- Modificar la estructura y los procedimientos operativos de las diversas entidades del Poder Ejecutivo, particularmente en el ámbito de las políticas sociales, en función de una descentralización política y administrativa.
- Mejorar los procedimientos de coordinación entre las diversas instituciones y organizaciones del Poder Ejecutivo, reducir la duplicidad de funciones y eliminar las rigideces en los procedimientos de control que traban la gestión en el sector público.

- Crear instancias para el diálogo, promover consensos operativos y ampliar la participación de los diversos actores sociales, con el fin de involucrar activamente a los ciudadanos en las tareas del desarrollo nacional.

## **ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y REFORMA DEL PODER EJECUTIVO**

El diseño de una estrategia integral de desarrollo, que se sustente en una noción ampliamente compartida del bien común y de los intereses nacionales, es aún una tarea pendiente en el Perú de hoy. Luego de concluido el diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática que enfrenta nuestro país, el trabajo actual de AGENDA: Perú está orientado hacia el diseño participativo de una visión compartida del futuro y de una estrategia de desarrollo a largo plazo. Como resultado de estos trabajos será posible contar con lineamientos para una reforma del Estado y del Poder Ejecutivo<sup>65</sup>.

Sin embargo, es posible adelantar algunas ideas sobre la estrategia de desarrollo que fundamentan los trabajos de AGENDA: Perú sobre reforma del Estado y del Poder Ejecutivo<sup>66</sup>. El enfoque enfatiza que las reformas de política económica, de política social y del Estado deben

---

<sup>65</sup> El trabajo sobre estrategias de desarrollo de AGENDA: Perú se basa en: (i) la información recabada y procesada durante 1993-1995, que llevó a la publicación del documento *Democracia y buen gobierno* (cuya segunda edición se presentó en setiembre de 1996); (ii) en varios trabajos que viene realizando AGENDA: Perú sobre reforma del Estado, identidad cultural y conflicto, el orden global fracturado, y otros temas similares; y (iii) en el trabajo realizado entre 1993 y 1996 en GRADE sobre estrategias de desarrollo por un numeroso equipo de investigadores y consultores dirigidos por uno de los co-directores de AGENDA: Perú. Todo este material se está actualizando, reprocesando e integrando para elaborar una primera versión de la estrategia integral de desarrollo, que será sometida a un amplio proceso de consultas antes de su publicación.

<sup>66</sup> Véase, por ejemplo, de Francisco Sagasti y Gonzalo Alcalde, *Pobreza, exclusión y política social*, Lima, AGENDA: Perú, 1997.

concebirse como tareas parciales y complementarias de un proceso integrado de desarrollo.

Desde esta perspectiva, y al igual que otras reformas económicas, sociales y políticas, la reforma del Estado debe diseñarse en función de los futuros deseados para la sociedad peruana. A partir de una visión general de desarrollo y de un análisis del orden global fracturado, que en el ámbito internacional impone limitaciones y genera oportunidades para la acción estatal, es posible establecer lineamientos para la estrategia de desarrollo.

A partir de los trabajos realizados por AGENDA: Perú es posible identificar cuatro líneas estratégicas:

- **Modernización productiva y competitividad.** Que tiene por objetivo establecer una economía moderna, competitiva y capaz de generar excedentes económicos para satisfacer las necesidades de la población y sustentar un proceso de acumulación viable. Esta línea incluye, básicamente, a las políticas macroeconómicas que mantengan la estabilidad de la economía, y un conjunto de políticas sectoriales activas que deben considerar la dimensión regional y políticas regionales multisectoriales que definan las prioridades en los ámbitos de competencias de las regiones.
- **Justicia, equidad y desarrollo social.** Que tiene como objetivo mejorar la calidad de vida y las oportunidades vitales de todos los peruanos. Esta línea estratégica incluye la provisión de servicios sociales básicos, los programas de alivio a la pobreza, y las políticas de fomento y mejoramiento del empleo. Se trata de diseñar un conjunto de políticas que reduzcan la pobreza y disminuyan la desigualdad sin limitar el crecimiento económico.
- **Sustentabilidad ambiental y generación de capacidades en ciencia y tecnología.** Que tiene como objetivo garantizar las oportunidades para las generaciones futuras mediante el uso sustentable de

los recursos naturales, la preservación del medio ambiente y la reducción de la contaminación. Esta línea estratégica incluye, entre otras actividades, medidas para promover activamente las actividades científicas y la capacidad de innovación, particularmente en aquellos campos como –por ejemplo, la biodiversidad– en los cuales el Perú tiene condiciones especialmente favorables.

- **Infraestructura física y acondicionamiento del territorio.** Esta línea comprende el conjunto de medidas para proporcionar la infraestructura física (transporte, comunicaciones, energía, saneamiento, infraestructura de riego) que permita el desarrollo de las actividades productivas y sociales en todo el territorio nacional, e incluye medidas para promover un desarrollo equilibrado de las diversas regiones del Perú.

Estas líneas estratégicas proporcionan un marco de referencia para ubicar y darle el peso adecuado a la reforma del Estado en general, y a la modernización del Poder Ejecutivo en particular. Suponen, además de la transformación del sector público, la reforma de las organizaciones del sector privado, para darles una mayor operatividad, eficiencia y solidez, de las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar su efectiva participación en el desarrollo nacional, y de las instituciones de seguridad, para lograr un trabajo coordinado con la sociedad civil en un marco de gobernabilidad democrática.

## UNA AGENDA PARA LA REFORMA DEL PODER EJECUTIVO

El objetivo principal de la reforma es contar con un Poder Ejecutivo más transparente, eficaz, eficiente, orientado hacia resultados, y capaz de poner en práctica una estrategia de desarrollo con perspectiva y visión de largo plazo. Adicionalmente, las medidas que se proponen permitirían contar con cuadros profesionales técnicos y políticos con pleno conocimiento de la realidad de las diversas entidades del Poder Ejecutivo y con una comprensión clara de los objetivos de la política gubernamental.

Los principales elementos de la agenda de la reforma del Poder Ejecutivo se refieren a: la conducción del proceso de reforma, la estructura orgánica del Poder Ejecutivo, la gestión de recursos humanos, los sistemas de asignación y ejecución del gasto público, y la definición de los criterios para implementar los procesos de privatización y descentralización.

### **Conducción del proceso de reforma**

El grupo de trabajo que estaría a cargo del proceso de reforma del Poder Ejecutivo sería la Comisión Interministerial de Modernización del Estado (CIME). Esta instancia estaría presidida por el Primer Ministro de modo de garantizar el apoyo político a la reforma.

La CIME estaría conformada por el Primer ministro y los superiores jerárquicos de los ministerios de Inversión y Desarrollo Social, Economía y Producción, Infraestructura y Acondicionamiento del Territorio y Recursos Naturales. Esta instancia contaría con un secretario ejecutivo con rango de Secretario de Estado.

El secretario ejecutivo contaría con un equipo multidisciplinario de alrededor de 15-20 personas, preparadas y capacitadas para convertirse en los articuladores y conductores de la reforma del Poder Ejecutivo. Estas personas deberían combinar conocimientos y experiencia en ciencias políticas, derecho, relaciones internacionales, administración, economía, ingeniería y planeamiento estratégico. Este organismo tendría la posibilidad de subcontratar estudios y servicios, y debería contar con fondos presupuestales plurianuales para garantizar un grado adecuado de autonomía desde el punto de vista económico y administrativo.

Entre las principales tareas de esta comisión es posible señalar la reorganización y agrupamiento de los ministerios, y el reordenamiento de las actividades de los organismos públicos descentralizados. Esta comisión coordinaría con las entidades involucradas la preparación de los proyectos de leyes marco que se requieren para la modernización del

Poder Ejecutivo, tales como la ley de descentralización, las leyes de creación de los nuevos ministerios, de los Consejos Nacionales y de las Comisiones Interministeriales. Además, esta comisión se encargaría de diseñar, proponer y orientar la puesta en práctica de nuevos procedimientos administrativos, financieros y de gestión de recursos humanos.

Para operar de manera efectiva, la Comisión Interministerial de Modernización del Estado contaría con los recursos provenientes del Fondo de Apoyo a la Gestión del Poder Ejecutivo<sup>67</sup>, que sería uno de los instrumentos fundamentales del proceso de reforma. Este fondo estaría constituido por aportes periódicos del Tesoro Público, por recursos provenientes de la privatización de empresas estatales, y por contribuciones de la cooperación internacional, incluyendo préstamos de las instituciones financieras internacionales.

Los recursos de este fondo estarían orientados hacia:

- Financiar los estudios, trabajos y la prestación de servicios necesarios para avanzar en las tareas de la CIME.
- Apoyar los estudios relacionados con el diseño de estrategias de desarrollo, la formulación de políticas sectoriales, y la definición de programas y planes de acción prioritarios. Dichos estudios serían encargados a centros de investigación independientes, entidades académicas y empresas consultoras previa selección por concurso.
- Apoyar el reclutamiento de personal calificado para el servicio del Poder Ejecutivo, al mismo tiempo que se fomenta la acumulación y transmisión de su experiencia en la administración pública, por me-

---

<sup>67</sup> Sobre este tema véase: Francisco Sagasti y Enrique Felices, "Hacia un fondo de apoyo a la gestión pública", Lima, GRADE, setiembre de 1986.

dio de la publicación de informes relativos al desempeño de sus funciones.

- Financiar la preparación de estudios de apoyo a la gestión del gobierno central, a la labor parlamentaria, y las actividades de los gobiernos regionales y locales que se articulen de manera efectiva con el programa de trabajo de la CIME.

### **La nueva estructura orgánica del Poder Ejecutivo**

Los elementos centrales de la estructura orgánica propuesta por AGENDA: Perú son: el reagrupamiento de ministerios y entidades afines, el establecimiento de nuevas relaciones entre el Presidente, el Primer Ministro y los ministros, la delegación de facultades, el establecimiento de los niveles de responsabilidad de la gestión pública, la reforma de la gestión pública superior y la creación de condiciones para aumentar la eficiencia de las agencias de gobierno, sean éstas de carácter ejecutor o regulador.

#### ***Reordenamiento de los ministerios y entidades afines***

La propuesta de AGENDA: Perú incluye el reagrupamiento de ministerios y agencias en los diversos sectores del Poder Ejecutivo, con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación y ejecución de políticas. Así, todas las entidades vinculadas al bienestar de la población y el desarrollo humano se agruparían en el Ministerio de *Desarrollo e Inversión Social*. Es decir, este Ministerio absorbería a los actuales Ministerios de Salud, Educación, Trabajo, Mujer y parte del Ministerio de la Presidencia. Esta agrupación permitiría fusionar entidades que realizan tareas semejantes, coordinar actividades y unificar los objetivos de la línea estratégica de justicia, equidad y desarrollo social.

El Ministerio de la *Transformación Productiva y Comercio Exterior* y la Comisión Interministerial de Asuntos Económico-Financieros tendrían a su cargo todas las actividades vinculadas a la línea estratégica de

modernización productiva y competitividad. El Ministerio de la *Transformación Productiva y del Comercio Exterior* sería el encargado de estudiar el uso de instrumentos adecuados para fomentar el crecimiento de las actividades económicas que no están ligadas directamente a recursos naturales o a la provisión de infraestructura física.

El Ministerio de *Recursos Naturales*, el Consejo Nacional de Medio Ambiente y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología fortalecerían la línea estratégica de sustentabilidad ambiental y desarrollo científico y tecnológico. El Ministerio de *Recursos Naturales* agruparía a los actuales Ministerios de Agricultura, Pesquería y al Vice-Ministerio de Minería. Además, se crearían las Secretarías de Estado de Silvicultura, Flora y Fauna Silvestre y Biodiversidad y Biotecnología por su importancia para el desarrollo futuro de nuestro país.

El Ministerio de *Infraestructura y Acondicionamiento del Territorio* agruparía a todas las entidades vinculadas a la provisión de obras de infraestructura y de servicios públicos, incluyendo al actual Ministerio de Transportes y Comunicaciones y a parte del Ministerio de Energía y Minas. Este nuevo ministerio tendría a su cargo las actividades vinculadas a la línea estratégica de infraestructura física y acondicionamiento del territorio.

La reforma de las instituciones, y en particular de reforma del Estado, se pondría en práctica a través de las secretarías de Planeamiento Estratégico y de Coordinación Gubernamental en la oficina del Primer Ministro, y de la Comisión Interministerial de Modernización del Estado.

Finalmente, los ministerios de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores mantendrían su fisonomía, salvo por el hecho de que la administración penitenciaria pasaría del Ministerio de Justicia (que se desactivaría) al Poder Judicial. Del mismo modo, el Ministerio de *Finanzas* se limitaría a las tareas de hacienda y finanzas públicas. Las funciones de los Ministerios planteados en el organigrama del Estado propuesto por Agenda Perú se pueden apreciar en el anexo II.

### ***Una nueva relación entre el Presidente, el Primer Ministro y los ministros***

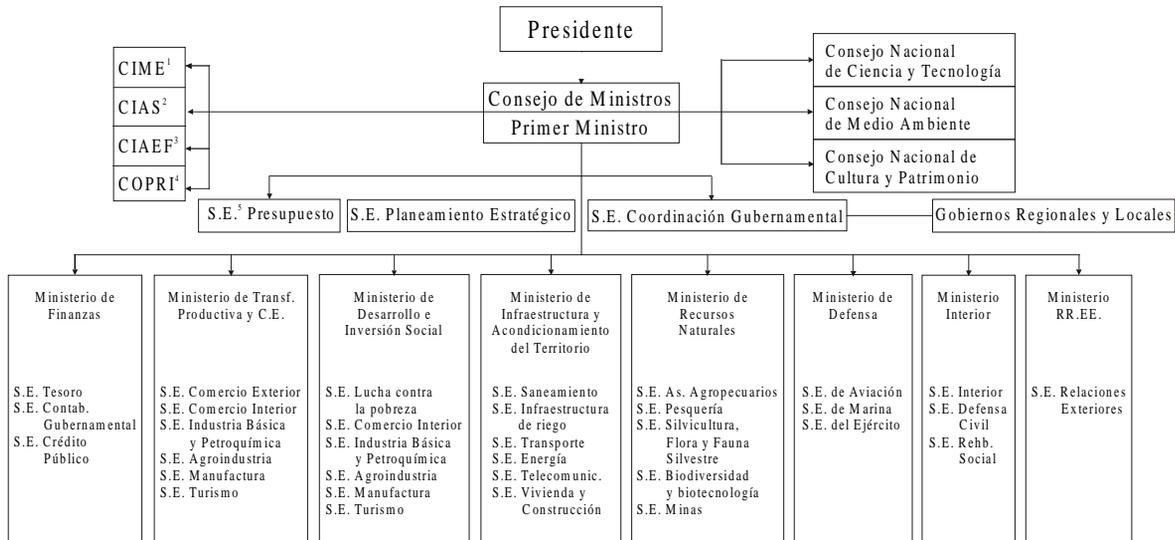
En el nuevo esquema existiría una clara diferenciación entre los papeles del Jefe de Estado (Presidente de la República) y del Primer Ministro, estableciendo que el segundo sería una suerte de gerente general del gobierno. En el cuadro 17, se puede apreciar que el Primer Ministro estaría a cargo de cuatro comisiones multiministeriales y tres consejos nacionales.

Las comisiones interministeriales que dependerían del Consejo de Ministros serían la Comisión Interministerial de Reforma del Estado (CIME), la Comisión Interministerial de Asuntos Económico-Financieros (CIAEF), la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS) y la Comisión Interministerial de Promoción de la Inversión (COPRI). Cada comisión tendría una secretaría ejecutiva con rango de Secretaría de Estado.

Tres consejos nacionales, encargados de Ciencia y la Tecnología, Medio Ambiente y de Cultura y Patrimonio, se vincularían directamente al Consejo de Ministros y al Primer Ministro, quien tendría además bajo su jurisdicción las Secretarías de Estado de Presupuesto, Planeamiento Estratégico y Coordinación Gubernamental. Esta última Secretaría de Estado tendría la responsabilidad de coordinar con los gobiernos subnacionales, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. A su vez, todas las Secretarías de Estado propuestas en el nuevo organigrama del Estado tendrían rango ministerial, de modo que sus superiores jerárquicos puedan ser interlocutores válidos con el Congreso de la República. Finalmente, dos sistemas estarían adscritos al Consejo de Ministros y actuarían bajo los lineamientos establecidos por el propio Presidente de la República: el Sistema de Defensa Nacional y el Servicio de Inteligencia Nacional.

La reforma del Poder Ejecutivo debe modificar la relación actual entre el Presidente y los ministros, haciendo que estos últimos cuenten un mayor grado de autonomía evitando, hasta donde sea posible, la existencia de “ministros-secretarios”, sin capacidad efectiva de decisión.

## Cuadro N° 17 Propuesta de organigrama del Poder Ejecutivo



<sup>1</sup> Consejo Interministerial de Modernización del Estado

<sup>2</sup> Consejo Interministerial de Asuntos Sociales

<sup>3</sup> Consejo Interministerial de Asuntos Económico-Financieros

<sup>4</sup> Comisión de Promoción de la Inversión Privada

<sup>5</sup> Secretaría de Estado

El nuevo marco de las relaciones al interior del Poder Ejecutivo debe generar las condiciones para que cada ministerio pueda decidir como desempeñarse para enfrentar lo que puede denominarse como su desafío fundamental. A su vez, las respuestas a este desafío fundamental deben reflejarse en un conjunto de normas, principios, criterios y reglas fáciles de entender y capaces de guiar la acción individual y colectiva de quienes están involucrados en las dependencias, agencias y entidades bajo el ámbito de influencia de cada ministerio.

### *Un gabinete ministerial operativo*

La configuración actual del organigrama del Poder Ejecutivo cuenta con un numeroso gabinete ministerial (16 ministros) y un enorme desbalance en la distribución de los recursos presupuestales (ver anexo I).

Esto hace muy difícil que el Consejo de Ministros actúe como una instancia de discusión, evaluación y formulación de propuestas de política referentes a los principales asuntos de interés público. Para lograr esto, se propone reducir los ministerios de 16 a 8 (cuadro 17) en función de criterios de afinidad y con el objetivo de constituir un gabinete ministerial operativo y mejor balanceado desde el punto de vista presupuestal (ver anexo I). Así, un Consejo de Ministros más pequeño y operativo, con un mejor equilibrio en la distribución de funciones y responsabilidades, sería una institución más ágil, con mayor control sobre su propia agenda, y centrado en la evaluación y formulación de políticas referentes a los grandes temas nacionales.

Sin embargo, para mantener a todos los funcionarios de alto nivel plenamente informados se tendrían reuniones del gabinete ampliado, que consistiría en una reunión mensual o bimensual del Presidente, el Primer Ministro, los Ministros y los Secretarios de Estado. Esto permitiría mejorar la coordinación interministerial, informar sobre el conjunto de planes y programas emprendidos por el gobierno, y uniformar criterios y enfoques para enfrentar los principales problemas del país.

### *Delegación de facultades*

Una de las modificaciones organizacionales importantes en la estructura del Poder Ejecutivo propuesta consiste en la delegación de atribuciones y funciones administrativas, incluyendo aquellas referidas al gasto público y la ejecución presupuestal, de los ministros a los secretarios de Estado. La idea es que los ministros se concentren en las tareas de conducción de las políticas sectoriales a su cargo y de su vinculación con las políticas generales del gobierno, mientras que los secretarios de Estado se encargan de las actividades de carácter operativo.

Además, es preciso diferenciar las funciones al interior de cada Secretaría de Estado, dividiéndolas entre aquellas instancias que definen las orientaciones generales y el planeamiento estratégico (Secretario de Estado), las entidades que realizan el seguimiento a la normatividad de cada sector (Direcciones Generales), las entidades encargadas de aplicar y velar por el cumplimiento de normas (agencias reguladoras y fiscalizadoras) y las entidades encargadas de la ejecución de proyectos o de la provisión de bienes y servicios (organismos públicos descentralizados, proyectos y programas especiales y empresas públicas).

En la medida en que se deleguen las tareas ejecutivas y administrativas, las autoridades políticas podrán concentrarse en el desarrollo de políticas, en la evaluación del impacto de las políticas y programas, en el análisis normativo, en el diseño de indicadores de gestión y en el seguimiento de los programas. Todo esto permitirá diseñar mecanismos, controles e incentivos para mejorar el desempeño de cada organización y programa.

### **Niveles de responsabilidad en la gestión pública**

Antes de plantear algunas ideas en torno a la gestión pública superior es importante hacer algunas precisiones acerca de los niveles de responsabilidad en el sector público. La propuesta de AGENDA: Perú considera tres categorías claramente diferenciadas: autoridades políticas,

funcionarios de la gestión pública superior y funcionarios en línea de carrera pública.

En el nivel del gobierno central, las autoridades políticas son: el Presidente de la República, el Primer Ministro, los ministros, los secretarios de Estado y los superiores jerárquicos de las agencias de gobierno autónomas y las empresas públicas más importantes. A su vez, en los niveles de gobierno provincial y distrital, las autoridades políticas son los alcaldes, los regidores y los superiores jerárquicos de las empresas municipales. El papel de las autoridades se diferencia claramente del resto de responsabilidades en el sector público, en el cual su misión es básicamente política y sus funciones están asociadas al establecimiento de prioridades, a la definición de objetivos de política, la comunicación efectiva con la opinión pública, la habilidad para la concertación y la búsqueda de consensos, la formación de una visión compartida de desarrollo, y el adecuado reclutamiento de los funcionarios de gestión pública superior y de carrera más importantes en su ámbito de acción.

Por su parte, el nivel de gestión pública superior incluye a los gabinetes de asesores del Presidente y los ministros, los encargados de las oficinas de planeamiento de las secretarías de Estado, los directores generales de las secretarías de Estado, los directores ejecutivos de los programas importantes y los superiores jerárquicos de los organismos públicos descentralizados. Este nivel de responsabilidad supone profesionales que combinen conocimientos técnicos con experiencia de gestión y con criterio político, que sean capaces de articular la visión política del gobierno con las complejidades técnico-administrativas de las actividades del sector público. Las autoridades políticas y los funcionarios de la gestión pública superior se encargan de la alta gerencia política, y constituyen en conjunto los cargos de confianza del gobierno.

La categoría de funcionarios de carrera comprende a los profesionales especializados y los administradores de las diferentes entidades que conforman el aparato público peruano, quienes deben ser adecuadamente remunerados en función de su capacidad, experiencia y desempeño.

Estos funcionarios deberían contar con una relativa estabilidad laboral, para asegurar la continuidad en el ejercicio de la administración pública, la conservación y el registro de estadísticas y documentos claves, la preservación de la memoria institucional y la acumulación de conocimientos específicos sobre las actividades de su institución.

### *La reforma de la gestión pública superior*

Considerando la precariedad institucional del aparato público peruano y la ausencia de políticas sectoriales definidas, una primera tarea de suma urgencia consiste en establecer grupos de trabajo conformados por asesores especializados en gestión pública superior, para apoyar a las autoridades políticas en la formulación de políticas, planes y programas nacionales.

Estos grupos de trabajo fortalecerían la capacidad de diseño, seguimiento y evaluación de políticas públicas tomando en cuenta la posibilidad de fomentar acuerdos políticos de mediano y largo plazo. Pasada la etapa de emergencia nacional y de estabilización de la economía, las tareas del desarrollo peruano en el futuro requieren de una perspectiva de mediano y largo plazo, y de un proceso de creación y refuerzo de instituciones que con seguridad abarcarán varios gobiernos. Por esta razón, el Poder Ejecutivo requiere de una visión estratégica de largo alcance que incorpore aspectos políticos y técnicos, así como mecanismos de coordinación que abarquen a los otros poderes del Estado.

Los gabinetes deberán contar con personal altamente capacitado para asesorar a cada uno de los ministros en asuntos políticos, formulación de políticas, planeamiento estratégico, innovación tecnológica, análisis de problemas complejos, entre otros.

Entre los requerimientos para lograr una gestión pública superior adecuada destacan el planeamiento estratégico que incorpora los aspectos políticos y técnicos de cada sector, los mecanismos de coordinación multisectorial y una relación fluida entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

## **Autonomía de gestión y eficiencia**

Paralelamente a la definición de políticas, planes y programas, es necesario crear las condiciones para una adecuada y eficiente gestión en cada agencia pública ejecutora, reguladora o fiscalizadora. En primer lugar, esto requiere de una mejora significativa en los procesos de formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público, así como de los mecanismos de control, a fin de lograr que los gerentes públicos dediquen mucho más tiempo y atención a la ejecución de sus actividades y a la obtención de resultados que a seguir cuidadosamente procedimientos administrativos.

En segundo lugar, es necesario definir el grado adecuado de autonomía formal con que debe contar cada institución pública. La articulación entre la gestión pública superior y las agencias debe ser tal que el grado de autonomía formal (ya sea funcional, técnica, administrativa, económica o financiera) sea proporcional tanto al desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas como a la transparencia y consistencia en los procesos de toma de decisiones de cada institución. De este modo, la acción del Estado será más selectiva, eficaz y transparente.

En tercer lugar, cada agencia u organización pública debe contar con suficiente libertad de acción y apoyo político (o al menos neutralizar la oposición política que pueda enfrentar) de modo tal que, en un contexto cambiante y en continua evolución, pueda adecuar sus metas, planes y programas para lograr sus objetivos. Dicho de otra manera, la organización debe consolidar un grado razonable de autonomía real que le dé sentido y contenido a su grado de autonomía formal.

Por último, cada entidad del sector público debe lograr un acuerdo o consenso operativo acerca de su misión, de sus principales objetivos y de sus metas específicas, y hacer que su filosofía institucional y cultura organizacional sean consistentes con la manera de entender su misión.

## **Recursos humanos para la gestión pública**

Uno de los aspectos fundamentales del proceso de modernización del Poder Ejecutivo es el fortalecimiento de la capacidad profesional de las instancias técnico-políticas más importantes, tanto al nivel del gobierno central como en los niveles regional, provincial y local.

Tomando en cuenta las enormes carencias de recursos humanos calificados en todo el sector público, es necesario definir prioridades para reforzar en forma paulatina y gradual la capacidad de gestión del gobierno central y los gobiernos locales. En el gobierno central es preciso fortalecer a los funcionarios involucrados en la gestión pública superior, en el ámbito regional a los funcionarios de las unidades desconcentradas del gobierno central, y en el ámbito local a los funcionarios de la gestión pública superior y la carrera pública en los gobiernos municipales provinciales. El apoyo a la gestión en otros ámbitos y niveles, tales como los funcionarios de carrera y especialistas en el gobierno central y en los gobiernos distritales, se dejaría para una etapa posterior.

Además de modificar los dispositivos legales referentes a la carrera del servidor público, los procedimientos para establecer remuneraciones y los mecanismos para la selección y contratación de personal, la gestión de recursos humanos en el sector público debe prestar atención preferencial a la formación de gerentes públicos, asesores y especialistas, así como a la inversión en capacitación de los funcionarios públicos y a los mecanismos para resolver problemas urgentes de gestión.

### ***Gerentes públicos***

El nivel de gestión pública superior del gobierno comprende aproximadamente 250-300 cargos de alta responsabilidad, los cuales incluyen a directores generales, directores ejecutivos de programas y los superiores jerárquicos de los más importantes organismos públicos descentralizados. A su vez, a nivel de los gobiernos provinciales, se estima que existen alrededor de 600 cargos adicionales de este tipo.

Para contar con un conjunto de profesionales capaces de desempeñar adecuadamente las funciones de gestión pública superior, es necesario establecer mecanismos de evaluación y selección de personal, asignar niveles de remuneración adecuados, y diseñar mecanismos de capacitación y actualización profesional. En primer lugar, se requiere de procesos de selección y de mecanismos de evaluación y calificación periódicos. Para ello podría utilizarse un comité evaluador sectorial conformado por personas de mucha experiencia y conocimientos en gestión pública. Los objetivos de estos procesos son: (i) identificar profesionales en la administración pública, o fuera de ella, que estén listos para asumir responsabilidades gerenciales; y (ii) apoyar la capacitación de los gerentes y funcionarios públicos para mejorar su desempeño en forma continua. La evaluación debe ser vista como un instrumento de gestión de recursos humanos, más que como un mecanismo para otorgar premios y castigos.

En segundo lugar, es necesario introducir modificaciones y cambios significativos en los procedimientos de cálculo de las remuneraciones públicas, adoptar previsiones presupuestarias suficientes para remunerar adecuadamente a los profesionales en el nivel gerencial del sector público, y establecer incentivos que vinculen la remuneración al desempeño de los funcionarios.

En tercer lugar, es necesario establecer programas de entrenamiento para que los profesionales en las diversas entidades públicas tengan la posibilidad de capacitarse y actualizar sus conocimientos en forma periódica. Una relación de los temas que podrían abarcar estos programa incluye: finanzas públicas y análisis costo-beneficio, comunicación social, derecho económico, estadística aplicada y manejo de personal, además de los conocimientos especializados vinculados a las actividades de su institución. Estos programas de capacitación pueden organizarse a través de consorcios de entidades educativas nacionales y extranjeras, debería contar con entre 850 y 1,000 profesionales calificados en un período de cinco años.

### *Asesores de la gestión pública superior*

La capacidad de diagnóstico y de formulación de propuestas de quienes ocupan cargos de gestión pública superior depende, en gran medida, del compromiso y preparación de sus asesores profesionales. Muchas dependencias ministeriales y agencias gubernamentales no tienen acceso a este tipo de profesionales ni cuentan con los recursos para contratar personal del nivel requerido para desempeñar sus actividades en forma adecuada y eficiente.

Yehezkel Dror define a los asesores de la gestión pública superior como “los super-profesionales de la política”, personas que deben tener ciertas capacidades excepcionales. Entre ellas, deben tener un buen entendimiento de la sociedad tanto en el marco regional como en el de la globalización. Sus herramientas deben abarcar una amplia gama de marcos de referencia, desde el análisis histórico hasta la simulación matemática. Según Dror, estos profesionales deben conocer las diferentes realidades relacionadas al comportamiento humano, sus implicancias organizativas y mucho más<sup>68</sup>.

Para enfrentar el problema de ausencia de asesores adecuados, se propone asignar parte de los recursos del Fondo de Apoyo a la Modernización del Poder Ejecutivo para contratar asesores, que serían elegidos de un listado de consultores y profesionales que hayan sido evaluados y se encuentren aptos para asesorar a los funcionarios de la gestión pública superior. La administración de estos recursos debería ser flexible y transparente, para permitir que los ministros y secretarios de Estado cuenten con los asesores de alto nivel que les permita descargar sus responsabilidades en forma adecuada.

---

<sup>68</sup> Dror, Yehezkel. “Asesores políticos de los gobiernos”, en *Documentación administrativa*. N°s enero-agosto, 1995, pp.241-242.

### ***Formación de especialistas***

Otro aspecto importante de la gestión de recursos humanos en la modernización del Poder Ejecutivo se refiere a la formación de especialistas en los diversos temas que abarca la administración pública. Entre otras medidas, esto exige identificar el número y tipo de especialistas que cada sector requiere para su adecuado funcionamiento, tanto en la actualidad como en el futuro.

Se estima que en un plazo de cinco años sería necesario incorporar entre 3,500 y 4,000 especialistas, para fortalecer al conjunto de instituciones del Poder Ejecutivo, de los cuales entre 2,200 y 2,500 deberían incorporarse al gobierno central y entre 1,300 y 1,600 participarían en la gestión de los gobiernos provinciales. Tomando en cuenta los limitados recursos del Estado peruano, no será posible subsanar el déficit de profesionales de la administración pública en el corto plazo. Por esta razón, es preciso definir prioridades para la formación y contratación de especialistas

Todo esto llevaría al diseño de un programa para convocar y retener profesionales de primer nivel en la administración pública peruana. Entre los componentes de un programa de este tipo es posible mencionar:

- Incentivos para repatriar talentos en el exterior (por ejemplo, exoneraciones a la importación de menaje de casa), a cambio de un período de trabajo en instituciones públicas.
- Becas para capacitación (maestrías o doctorados) de profesionales jóvenes a cambio de un período de trabajo en el aparato público (con sueldos competitivos) equivalente al doble del tiempo durante el cual fueron capacitados.
- Formación y capacitación de profesionales jóvenes de las mejores universidades en equipos de trabajo al interior de cada subsector.

Por ejemplo, se podría generalizar el modelo desarrollado por el Banco Central de Reserva para atraer economistas recién graduados

- Capacitación y promoción de funcionarios públicos en ejercicio, para estimular su formación profesional y su compromiso con el sector público.

Otros instrumentos para mejorar la calidad de la gestión pública en los diversos sectores del Poder Ejecutivo que requieren de especialistas serían: (i) la conformación de equipos multidisciplinarios que combinen profesionales con experiencia (10 a 15 años), jóvenes profesionales en ejercicio (2 a 5 años) y asistentes recién egresados; y (ii) el establecimiento de categorías de profesionales que guarden relación con los conocimientos técnicos y la experiencia. Estas medidas permitirían preservar la memoria institucional y harían que los profesionales más jóvenes aprecien la existencia de una línea de carrera en el sector público, lo que ayudaría a retener especialistas calificados

### ***Reducción de personal y reconversión laboral***

Con algunas excepciones, entre 1990 y 1996 se produjo un desordenado proceso de racionalización del personal en el gobierno central, los gobiernos regionales y en las empresas públicas. Uno de los principales instrumentos para poner en práctica esta reducción de personal fueron los incentivos a la renuncia, los cuales hicieron que los mejores profesionales dejen la administración pública.

Un estimado del Banco Mundial indica que, entre 1991 y 1993, aproximadamente 26,000 funcionarios dejaron de percibir recursos del Estado, ya sea como sueldos o pagos por pensiones. Esto representó alrededor del 3% de los funcionarios públicos existentes en 1990. Sin embargo, el costo de esta modesta reducción de personal ha sido estimado por dicha institución en aproximadamente US\$ 517 millones, de los cuales US\$ 112 corresponden a pagos en efectivo por concepto de los incentivos a las renunciaciones, y el resto corresponde al valor presente del

mayor gasto que deberá realizar el Estado peruano a lo largo de varios años por concepto de pensiones<sup>69</sup>.

La lógica de la racionalización de personal giró en torno a la necesidad de reducir el gasto de gobierno, por tanto, tuvo una orientación marcadamente fiscalista. Por esta razón, el proceso no mejoró la capacidad de gestión pública sino que más bien la debilitó. Por otra parte, los incentivos y procesos de reducción de personal fueron mal diseñados y muy costosos. En todo caso, considerando los derechos adquiridos por los funcionarios públicos, muchos de los cuales recibirían pensiones al dejar el servicio activo, no es posible reducir en forma significativa el gasto público mediante despidos masivos.

Desde la perspectiva de AGENDA: Perú, el principal problema es que el Estado peruano cuenta con un exceso de profesionales con una calificación muy por debajo de lo requerido y un significativo déficit de profesionales altamente calificados. Por lo tanto, no se trata de reducir personal en forma abrupta y masiva, sobre todo considerando los altos niveles de desempleo y subempleo prevalecientes en la actualidad, sino de diseñar un proceso gradual y progresivo de adecuación de los funcionarios a la nueva estructura y las nuevas funciones del Poder Ejecutivo.

Para esto se debe identificar los perfiles de los funcionarios públicos con que se cuenta en la actualidad y contrastarlos con los perfiles requeridos para un óptimo funcionamiento de cada institución. A partir de este contraste será posible evaluar a los funcionarios y definir quiénes pueden continuar desempeñando determinado tipo de funciones, quiénes deben acceder a los programas de entrenamiento, quiénes podrían trasladarse a oficinas públicas en el interior del país, y quiénes no corresponden a los perfiles de los funcionarios que se requieren en el

---

<sup>69</sup> Banco Mundial, "Peru: Public Expenditure Review", Reporte No. 13190-PE, Washington D.C., octubre, 1994, pp. 47-49.

futuro. Para estos últimos sería necesario diseñar incentivos financieros, programas de capacitación y servicios de empleo para ayudarlos en la transición hacia actividades en el sector privado. Para quienes no estén dispuestos a hacer esta transición, sería preciso tomar medidas complementarias pero sin vulnerar sus derechos adquiridos.

### ***Grupo para resolver problemas críticos de gestión pública***

Uno de los instrumentos que podría utilizarse para enfrentar y resolver problemas críticos o “cuellos de botella” en algunas agencias o ministerios que requieran de ayuda externa, es la conformación de un grupo multidisciplinario de profesionales, gerentes y expertos del más alto nivel, con la capacidad de realizar evaluaciones rápidas de problemas complejos, identificar los aspectos críticos y proponer soluciones rápidas. Este “grupo volante” estaría formado por unas 15 a 20 personas y estaría adscrito a la secretaría ejecutiva de la Comisión Interministerial de Modernización del Estado. Su misión sería prestar ayuda a las entidades que lo soliciten, con el fin de resolver problemas graves de gestión en plazos que podrían variar entre 2 y 4 meses, antes de pasar a otra institución.

### **Asignación de recursos y política de gasto público**

Otro aspecto central del proceso de modernización del Poder Ejecutivo se refiere a la gestión del gasto público, que incluye aspectos referentes a los indicadores de gestión, a la asignación de los recursos del Tesoro, y al control y seguimiento del gasto público, incluyendo a la inversión y el gasto corriente.

### ***Indicadores de gestión***

El desarrollo de indicadores de gestión (calidad, cobertura, costos, impacto) es fundamental para la rendición de cuentas en el sector público. Esto sólo es posible cuando se han definido previamente las prioridades y los objetivos de política en los diferentes niveles del Poder Ejecutivo.

En general, la rendición de cuentas requiere de la participación de tres diferentes actores: los beneficiarios de los proyectos y servicios públicos, los proveedores de estos bienes o servicios públicos –ya sean estos agentes estatales o empresas privadas– y los líderes políticos que están llamados a vigilar el desempeño de los proveedores de los bienes y servicios públicos.

Desde el punto de vista de los procesos de rendición de cuentas, los indicadores de gestión para el gobierno en su conjunto difieren de los indicadores que se usan en los diversos sectores y éstos, a su vez, son distintos a los que se emplean en una agencia o dependencia específica. Por ejemplo, la gestión del gobierno en su conjunto se mide por indicadores de equidad, de desarrollo humano, crecimiento del PBI *per cápita*, la situación de los derechos humanos, la confianza de la población en las instituciones, los índices de criminalidad y otros similares; mientras que los indicadores para un determinado sector o agencia se vinculan directamente a las actividades que éstas desempeñan. Un instrumento que puede emplearse para evaluar la gestión gubernamental en su conjunto es la preparación de un informe anual sobre el Estado de la Nación, complementado por balances de gestión de carácter sectorial.

Existe una amplia gama de indicadores de gestión, que abarcan desde los más sencillos que cuantifican metas, recursos y actividades programables, hasta los más sofisticados que miden resultados o impactos. Al inicio de la reforma del Poder Ejecutivo es muy importante establecer indicadores de gestión de metas, recursos y actividades, para posteriormente pasar a indicadores de resultados y de impacto. En los países como Nueva Zelanda, Australia, el Reino Unido, Francia y Suecia se instauraron poderosos sistemas de la evaluación de la calidad y cobertura de los bienes y servicios suministrados por el sector público. Estos indicadores fueron fundamentales como condición previa de los sistemas en los que el suministro un amplio conjunto de bienes y servicios se realizó a través de contratos sector público-sector público y sector público-sector privado.

### *Presupuesto y control*

En líneas generales, en el Perú la asignación de recursos provenientes del presupuesto y los instrumentos de control no están diseñados como para definir prioridades para el gasto público y para controlar su ejecución en función de criterios de eficiencia y efectividad.

Los principales problemas actuales de gestión en la asignación de recursos se deben a que:

- No existe una oficina en el Ministerio de Economía y Finanzas encargada de establecer criterios para priorizar proyectos y programas de inversión y gasto público.
- Existe una excesiva concentración del poder de decisión presupuestal en el Vice-Ministerio de Hacienda y una significativa centralización fiscal en Lima y el gobierno central.
- Los procedimientos para calendarización son, al mismo tiempo, rígidos y complicados, lo que afecta a los procesos de toma de decisión.
- El seguimiento y control del gasto público es débil y no está relacionado a indicadores de gestión, que en la mayoría de los casos no existen.

Una combinación de procedimientos engorrosos y regulaciones excesivamente minuciosas hacen que, por un lado, sea muy difícil supervisar adecuadamente a las entidades del Poder Ejecutivo con un número tan amplio de normas y regulaciones, y que, por otro lado, se pierda de vista el propósito de la fiscalización del gasto público. Esta última debe centrarse en garantizar el uso adecuado de los recursos públicos en función de los objetivos nacionales y sectoriales.

Una mejora en estos aspectos requiere modificaciones en los procedimientos de adquisiciones, sistemas de personal, indicadores de

gestión, licitaciones públicas, contratación de consultores, provisión de servicios y otros similares, y también una reformulación de las atribuciones y procedimientos operativos de la Contraloría General de la República y las oficinas de auditoría interna de los ministerios y otras dependencias públicas.

La idea de fondo es articular resultados, desempeño y los costos de la obtención de los resultados. Una debilidad del sistema de presupuesto peruano actual es la separación de los costos de los programas de los resultados. Desde esta perspectiva, lo fundamental es lograr un sistema presupuestario en el que se apueste a un equilibrio entre los objetivos de estabilización y de disciplina fiscal del gobierno y, al propio tiempo, se incentive a los servidores públicos a utilizar los recursos escasos de la forma más eficiente posible. Como señala Malcolm Holmes, ex-ministro de Finanzas de Australia, “el punto central en la reforma de los sistemas presupuestarios no es preguntar qué puede hacer el desempeño por el presupuesto sino qué puede hacer el presupuesto por el desempeño”<sup>70</sup>.

La experiencia internacional enseña que existen cinco aspectos fundamentales de una reforma del manejo del presupuesto nacional. El primero de ellos guarda relación con un sistema de estimaciones de presupuestos a futuro lo que implica proyectar gastos por lo menos tres o cuatro años en adelante. Esta medida no sólo consolida la disciplina fiscal sino que permite una visión de mediano plazo del manejo de los recursos. Una de las ventajas de las estimaciones a futuro es que éstas permiten trasladar hasta un determinado porcentaje del presupuesto no gastado en un ejercicio al año siguiente o traer dicho monto del año siguiente al año actual, según las circunstancias. Ello incentiva a cada ministerio a razonar estratégica e intertemporalmente.

Además, los presupuestos a futuro implican que una vez que son aprobados por el Congreso, las modificaciones sólo deben sustentarse

---

<sup>70</sup> Holmes, Malcolm, “Modernización de la gestión pública en Australia”, en *Modernización de la gestión pública*, Santiago, Dolmen Ediciones, 1996.

por cambios en las políticas, por razones técnicas o por la inflación. Así, se puede evitar el ciclo anual de licitación del presupuesto y brindar mayor estabilidad a los presupuestos de las agencias. Este factor produce poderosos incentivos para mejorar la eficiencia en los procesos de toma de decisiones. A su vez, en los países en donde se ha instaurado sistemas de este tipo, los debates han pasado a centrarse en los cambios de políticas y en las nuevas técnicas que pueden hacer más eficiente el gasto público.

Otra medida importante es establecer una entidad responsable de revisar el presupuesto del Poder Ejecutivo sobre la base de la información de la Secretaría de Estado de Presupuesto y de la Contraloría General de la República. Tras la revisión de la información presupuestal de un año, la entidad en cuestión propondría las decisiones políticas estratégicas que serían aprobadas por el Consejo de Ministros. Este proceso incluiría las decisiones de asignación presupuestal de cada uno de los ocho ministerios. En la propuesta de este documento la entidad responsable sería la Secretaría de Planeamiento Estratégico que es una dependencia de la oficina del Primer Ministro.

Un tercer asunto de importancia gira en torno a la definición de un sistema presupuestal en cada ministerio. Ello supone que el siguiente nivel de programación estaría a cargo de los propios ministros, quienes deberían determinar la asignación de sus recursos.

En el Perú, un esquema de este tipo supondría una significativa pérdida de poder de los ministerios de Economía y Finanzas y de la Presidencia hacia los Ministerios relacionados a la inversión social y el desarrollo de la infraestructura. En este proceso tendería a ocurrir que las prioridades planteadas inicialmente por el Ministerio de Economía y Finanzas podrían ser drásticamente modificadas por el análisis especializado de los asesores especializados de los ministerios sectoriales y se sentarían las bases para un manejo más técnico de la priorización del gasto público.

Al tener cada ministro que realizar su propia programación, ellos mismos podrán transferir recursos a los programas de más alta prioridad.

Asimismo, en este esquema los gerentes públicos también administrarían su propias finanzas. Esto implica que manejarían su propio sistema de contabilidad, contratarían a su personal financiero y diseñarían sus propios diagramas de cuentas. En estos sistemas se tiende a exigir que cada agencia entregue a la entidad encargada del tesoro la información que permita elaborar un presupuesto y estados financieros.

Este esquema requeriría también un papel más activo del Congreso y de las organizaciones de la sociedad en las revisiones del presupuesto. Para ello se necesita que en el Perú se modifiquen los plazos de entrega de la información presupuestal de modo tal que la información de lo ejecutado durante un determinado año sirva para las decisiones del año siguiente. En el Perú, los plazos constitucionales establecen, por ejemplo, que el pronunciamiento del Congreso para sancionar la Cuenta General de la República de 1995 se examine en febrero de 1997. Por tanto, el escrutinio del presupuesto de 1995 por el Congreso carece de impacto incluso en la elaboración del presupuesto de 1997.

Finalmente, otro rasgo de un sistema de presupuesto eficiente está asociado a permitir que los gerentes públicos sean los empleadores del personal. En este sentido, no deberían existir escalas salariales determinadas centralmente y válidas para todos los servicios. Así, la relación entre los gerentes públicos y los empleados podría ser semejante a la que ocurre en el sector privado. De esta forma, en países como Nueva Zelanda, la administración del personal ha sido ampliamente descentralizada a los gerentes públicos. En estos esquemas, el elemento de centralización que perdura es que, antes del establecimiento de los nuevos contratos laborales, una entidad pública especializada le informa a los gerentes públicos cuáles son los rangos salariales en el sector privado, de modo que los gerentes sepan qué es lo que se espera de las negociaciones salariales. En esta propuesta dicha función sería desempeñada por la Comisión Interministerial de Modernización del Estado.

### *Sistemas de información de gestión pública*

Otro aspecto importante para una adecuada asignación de recursos y gestión del gasto público se refiere al diseño y puesta en operación de sistemas de información que permitan disponer de los datos adecuados y pertinentes para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades del sector público.

Esto es de especial interés para el nivel de gestión pública superior, en donde se debe compartir categorías de análisis, información y datos que permitan a todos los funcionarios de este nivel ubicar sus actividades en el contexto de las políticas y la estrategia de desarrollo del gobierno.

La puesta en marcha de sistemas de información supone el establecimiento de redes y equipamiento informático de forma tal que –por lo menos– el 80% del personal profesional cuente con acceso a sistemas de cómputo.

Además, en cada sector se requerirá la implementación de servicios de documentación, acopio de colecciones de textos sobre temas relevantes en cada sector, e implementación de un sistema de comunicación a través de correo electrónico.

En este proceso es fundamental aprovechar todas las ventajas que ofrece la tecnología de la información para articular a los sectores público, privado y social. El solo uso intensivo y generalizado de internet con sus características actuales permitirá una interacción más intensa y fructífera entre actores públicos y privados. Todo esto es fundamental toda vez que las organizaciones de diferente índole se están convirtiendo de forma creciente en redes de comunicación y compromiso. Es decir, en redes de diálogo e interacción que se articulan para realizar determinadas tareas y cumplir ciertas metas y objetivos<sup>71</sup>. En la medida en que el

---

<sup>71</sup> Flores, Fernando y Winograd, Terry. *Understanding Computers and Cognition: A Foundation for Design*. Norwood (New Jersey), Ablex Publishing Corporation, 1986.

sector público crece, las organizaciones públicas se sofistican y se vuelven más complejas, los mecanismos de articulación y comunicación a través de computadoras –y sistemas de información– se vuelven fundamentales.

### **Una adecuada distribución de roles entre los sectores público, privado y social**

Los desarrollos recientes de la economía institucional y en especial de aquellos enfoques que buscan aplicaciones a la resolución de problemas concretos, indican que la clasificación tradicional de bienes públicos, privados y mixtos podría ser insuficiente. En este orden de ideas, Robert Picciotto<sup>72</sup> propone una nueva clasificación de proyectos que reflejan la naturaleza de los bienes y servicios que éstos deben suministrar.

Piccioto sostiene que existen diferentes tipos de bienes y servicios y que en el suministro de cada uno de ellos existe una adecuada combinación de roles entre el gobierno, las empresas privadas y las organizaciones significativas de la sociedad. Así, se establecen tres parámetros básicos: Jerarquía=J (gobierno), Mercado=M (empresas) y organizaciones sociales=S (sector social). A partir de ellos se proponen seis diferentes articulaciones de estos sectores que reflejan las diferentes características de los proyectos (ver cuadro 18).

#### ***Proyectos públicos (J)***

En primer lugar, destacan los proyectos públicos propiamente en los que el único parámetro relevante es el de la jerarquía. Los proyectos públicos engloban, de un lado, a los bienes públicos puros como la seguridad externa y la administración de justicia, y, de otro lado, a los bienes denominados “gubernamentales” que incluyen al establecimiento de prioridades de gobierno, formulación de políticas, generación de

---

<sup>72</sup> Piccioto, Robert, “Putting Institutional Economics to Work: From Participation to Governance”. World Bank Discussion Papers N°304, 1995.

marcos legales e implantación de mecanismos de solución de controversias.

Las principales entidades públicas que suministran estos bienes son: la Policía, el Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, el Congreso de la República, el sistema electoral, etc.

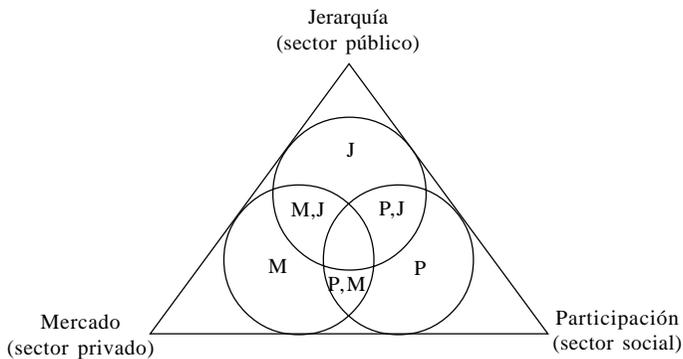
### ***Proyectos privados (M)***

Los proyectos privados son aquellos que suministran bienes en los cuales la solución eficiente es que sean producidos por empresas privadas formales o informales. Como reseñamos en la sección III, los bienes privados cumplen con ciertas características, entre ellas, las más importantes son que en el consumo de estos bienes se cumplen los principios de exclusión y rivalidad. El principio de exclusión alude a que el mayor consumo de un bien por un individuo implica necesariamente el menor consumo de otro individuo, mientras que el principio de rivalidad está asociado al hecho que los bienes privados no pueden ser consumidos al mismo tiempo por diferentes individuos. En el suministro de bienes privado la teoría económica señala que su provisión eficiente se consigue en condiciones de competencia.

### ***Proyectos de interés común (S)***

Los proyectos de interés común son aquellos en los que la solución eficiente consiste en que una determinada comunidad suministra un bien o servicio demandado por la propia comunidad. Por ejemplo, en muchos países, una amplia gama de estudios ha demostrado que en la lucha contra el consumo de drogas por los jóvenes, las organizaciones de base (asociaciones de padres de familia de colegios, asociaciones vecinales y barriales y clubes de madres) han sido más efectivas que medidas represivas ejecutadas por las fuerzas policiales. Otros ejemplos organizaciones de interés común son las Rondas Vecinales, las Comunidades Campesinas, los comedores populares autogestionarios, los Comités de Parques, la Cofradías de los Señores de los Milagros, etc.

**Cuadro N° 18**  
**Parámetros del diseño institucional**



	<i>Naturaleza de los bienes del proyecto</i>	<i>Parámetros dominantes</i>	<i>Instituciones</i>	<i>Ejemplo</i>
A	Gobierno	J	Agencias del Estado	Policía Nacional del Perú, Ministerio de Justicia
B	Tarifas	M, J	Empresas públicas o empresas privadas reguladas	Servicios públicos
C	Pública	P, J	Organizaciones híbridas	Bomberos, Defensa Civil, Comités del Vaso de Leche
D	Mercado	M	Coorporaciones privadas, agricultores y empresarios	Santa Isabel, Southern Perú, Mobil, Nicolini, Banco de Crédito
E	Civil	P, M	ONGs, Organizaciones voluntarias privadas	Colegio de Abogados de Lima, Club de Rotarios, Caritas, Desco
F	Bien Común	P	Organizaciones locales, cooperativas	Comités de Parques, comedores populares autogestionarios

Parámetros: Jerarquía (J), Participación (P) y Mercado (M).<sup>73</sup>

<sup>73</sup> Adaptado de Picciotto, Robert. *Putting Institutional Economics to Work*. Washington D.C., World Bank, 1995.

### *El suministro privado de bienes públicos (J, M)*

Los típicos proyectos en los que los parámetros predominantes son jerarquía (J) y (M) mercado son aquellos en los que se realiza la provisión privada de bienes públicos.

Un adecuado proceso de privatización de las empresas de servicios públicos (saneamiento, electricidad, gas y telecomunicaciones) y de la infraestructura (carreteras, puertos, aeropuertos y ferrocarriles) puede generar una división del trabajo eficiente entre los ministerios encargados de definir políticas y establecer normas, los órganos reguladores encargados de supervisar y administrar los contratos de concesión, y el sector privado que suministraría el bien o servicio.

Es importante señalar que para que los procesos de privatización contribuyan al fortalecimiento institucional se requiere que la entidad encargada de regular a las empresas privadas y el ministerio correspondiente compartan una visión de largo plazo de la estrategia del sector, la cual debe orientar las privatizaciones.

La privatización de las telecomunicaciones es un ejemplo exitoso no sólo porque el gobierno logró un precio de venta elevado, sino porque identificó con lucidez el objetivo de política principal del sector telecomunicaciones: resolver el déficit de líneas telefónicas. Así, una vez identificado el desafío fundamental se supeditaron otros objetivos (por ejemplo, promover la competencia, objetivo que fue diferido hasta 1999), y se organizó la venta de las empresas públicas generando una normatividad moderna y consistente, logrando una capacidad de regulación adecuada a través del Osiptel y estableciendo parámetros de calidad y cobertura claramente especificados en los contratos de concesión.

Por el contrario, en los procesos donde el gobierno no identificó el desafío fundamental ni los objetivos de política, la desarticulación entre los procesos de privatización y las políticas sectoriales generaron serios

problemas. Un ejemplo es la privatización de Petroperú, sobre todo si se considera que el objetivo fundamental de política debiera ser cerrar la brecha de la balanza comercial de los hidrocarburos. Sin embargo, la privatización ha sido diseñada en función de lograr la mayor competencia posible (venta fragmentadas con restricciones a la integración), prestando menor atención a otros aspectos de política en el sector. A su vez, la reestructuración del sector petrolero, centrada en la creación de Perupetro como titular de los hidrocarburos del subsuelo, está tratando de promover la inversión en exploración, principalmente a través de la simplificación de los procedimientos para brindar concesiones. Sin embargo, no existe una política complementaria de inversión en estudios previos (sísmicos, geología, gravimetría, entre otros) que permitiría mejorar la información sobre los lotes, disminuir los riesgos de inversión en pozos exploratorios y aumentar la capacidad de negociación del Estado.

En líneas generales, es importante distinguir entre la política y los objetivos de un sector o agencia gubernamental por un lado, y los instrumentos para poner en práctica estas políticas y lograr los objetivos por otro. La privatización, la desregulación, la descentralización y la promoción de la participación de los beneficiarios y usuarios son sólo instrumentos y no deben confundirse con las políticas y los objetivos.

### ***Proyectos híbridos (S,J)***

Los proyectos híbridos son aquellos en la solución eficiente está determinada por una determinada combinación de roles del sector público y del sector social. Estos proyectos tienden a ser aquellos en los que frente a una determinada necesidad prioritaria de la población no existen condiciones para que el mercado suministre el bien, no hay suficientes recursos fiscales para satisfacer la demanda de la población y, al mismo tiempo, la voluntad organizada por sí sola no es capaz de emprender el proyecto.

En estos proyectos, es responsabilidad del gobierno establecer las normas básicas de cooperación y contribuir con recursos financieros –y,

eventualmente, de asistencia técnica. Pueden ser ejecutados por el sector social o por el gobierno en coordinación con las organizaciones sociales. Estos, normalmente, aportan (humanos y financieros). Los expertos consideran que de esta manera es posible lograr soluciones costo-efectivas para la provisión de determinados bienes y servicios.

En el Perú, un ejemplo de este tipo de bien es el serenazgo municipal, el cual combina la labor de la policía nacional, funcionarios municipales y residentes de los distritos en la forma de voluntarios. El serenazgo del distrito de Miraflores ha sido un ejemplo de lo que se puede lograr conjugando la colaboración de los residentes en decenas de Comités Vecinales de Seguridad articulados a los equipos del serenazgo municipal, los que a su vez están conformados por tres o cuatro policías municipales y un miembro de la policía nacional.

Otro ejemplo de este tipo de proyecto es el Sistema del Vaso de Leche de Lima Metropolitana, en el cual existe un aporte de recursos del gobierno central a los municipios distritales, entidades que se encargan de vigilar las reglas de juego del sistema. A su vez, estos recursos son complementados con el subsidio del tiempo de trabajo de las madres que le dan vida al Sistema del Vaso de Leche. Esta combinación de esfuerzos permite ampliar la cobertura del servicio significativamente en comparación con la cobertura que podría darse si los vasos de leche se suministraran por una agencia pública.

### ***Proyectos civiles (P, M)***

Los bienes civiles son suministrados por organizaciones sociales de diferente tipo que suministran bienes y servicios que van más allá de su propio interés. Entre estas organizaciones destacan los bomberos, la Cruz Roja Internacional, determinadas organizaciones religiosas, las asociaciones de defensa del consumidor, los colegios profesionales, los movimientos ambientalistas, los organismos de defensa de los derechos humanos y un vasto número de organizaciones no gubernamentales. En muchos casos, estas organizaciones están financiadas por los recursos

de sus propios miembros o por donaciones de empresas privadas nacionales o extranjeras.

Estas organizaciones tienden a orientar una parte de sus esfuerzos a motivar e interpelar al gobierno y, al mismo tiempo, intentan constituirse en un factor de contrapeso a los abusos del Estado. Del mismo modo, muchas de estas organizaciones invierten significativos recursos en llamar la atención respecto de los excesos del mercado (“cultura combi”) y de los problemas de sobre o subregulación .

Finalmente, es importante comprender que en el suministro de cada bien o servicio se debe intentar establecer una adecuada división de funciones entre las agencias y dependencias del Estado, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil. Más allá de la privatización, esto puede generalizarse para abarcar los procesos de diálogo, consulta y concertación entre los sectores público, privado y social, en ámbitos tan diferentes como la provisión de infraestructura y de servicios sociales básicos a la población.

### **Sistemas de regulación**

Existen cuatro temas de regulación fundamentales en los procesos de modernización del Poder Ejecutivo. Éstos son: i) la regulación de monopolios naturales privatizados, ii) la regulación de los recursos naturales que requieren una visión de largo plazo para un manejo austosustentable, iii) la regulación financiera y iv) la regulación de la competencia, la defensa del consumidor y la propiedad intelectual .

#### ***La regulación de monopolios naturales***

En el Perú existe una escasa tradición en regulación económica y una importante necesidad de incluir los temas de regulación en las estrategias de privatización de bienes públicos que constituyen monopolios naturales. El tema es crítico debido a que estos asuntos deben ser parte de la redefinición del papel del Estado en la economía. En el anexo III se

reseñan las características de los marcos regulatorios y de los órganos reguladores eficientes, respectivamente.

En el cuadro 19 podemos apreciar cómo es la interacción entre un Ministerio, el Congreso, el órgano regulador, los regulados y las asociaciones de usuarios. La estructura del órgano regulador refleja las unidades que le permitirán cumplir sus funciones básicas.

En muchos países, el Consejo Directivo del Órgano Regulador está compuesto por miembros representantes de los usuarios. En el Perú, existen usuarios organizados (por ejemplo, transportistas de carreteras de peajes) y usuarios no organizados (por ejemplo, usuarios de Telefónica del Perú). En general, de ser viable, los representantes deberían tener un lugar en el Consejo Directivo. Lo mismo ocurre con los regulados, los mismos que también deberían tener un lugar en el Consejo Directivo. Así, con por lo menos dos representantes entre los regulados y los usuarios, el gobierno podría contar con entre tres y cinco representantes para asegurar el manejo de la institución.

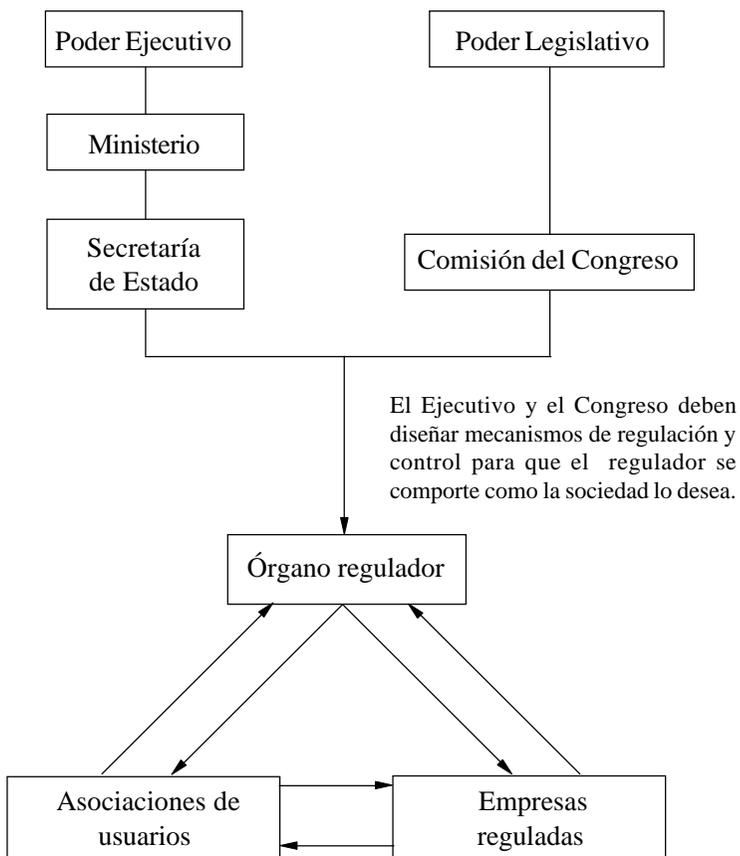
La autonomía es una de las características fundamentales de un órgano regulador eficiente y efectivo. Ella reside, básicamente, en tres aspectos centrales: (1) el control de los recursos (que sus ingresos puedan ser una parte de la recaudación de peaje), (2) los mecanismos de designación de autoridades (que requerirían refrendo del Congreso u otro mecanismo que incentive cierto consenso) y (3) los mecanismos de remoción de autoridades que deberían permitir que tome sus decisiones técnicas en un contexto de razonable aislamiento de las presiones del ciclo político.

Otro tema importante en las tareas regulatorias tiene relación con los riesgos de otorgarle autonomía al regulador. El principal riesgo reside en la posibilidad de que los objetivos de los directores del órgano regulador autónomo (1) difieran de los objetivos relacionados a maximizar el bienestar de la población o (2) sean diferentes de los objetivos de la política del sector. El enfoque del Principal-Agente señala que el regulador puede tener objetivos particulares como maximizar sus ingresos persona-

### Cuadro N° 19

#### Sistema regulatorio

Los objetivos del Poder ejecutivo y del Congreso son lograr la prosperidad y el bienestar para todos. La sociedad controla a los Poderes Ejecutivo y Legislativo a través del voto. El voto es el incentivo para que los políticos hagan lo que la sociedad necesita.



les, buscar poder, prestigio etc. Por esa razón, es importante que, a la par de fortalecer a los órganos reguladores autónomos en los diferentes sectores, se potencien las Secretarías de Estado de los ministerios de las cuales los órganos reguladores dependen normativamente. Las Secretarías de Estado (al igual que el Congreso) son las llamadas a evaluar y proponer los incentivos adecuados para lograr un desempeño óptimo del órgano regulador sin interferir con sus funciones regulatorias. Un desbalance de recursos, capacidades y poder entre las Secretarías de Estado y los órganos reguladores puede generar problemas relacionados con posibles abusos de poder del órgano regulador.

Otros problemas importantes del proceso de regulación son la asimetría de información entre regulador y regulado (el regulado en muchos casos es el único proveedor del servicio y, por tanto, siempre tendrá mejor información que el órgano regulador) y la capacidad de *enforcement* asociada a la aplicación de castigos por incumplimiento de los contratos. Según un estudio del Banco Mundial<sup>74</sup>, los contratos exitosos de regulación, al igual que otros contratos en los que participa el sector público, requieren de: (1) un tratamiento adecuado de la información, (2) el establecimiento de las recompensas y sanciones y (3) un tratamiento específico de los compromisos de ambas partes.

En general, otro tema fundamental es la definición de los principales indicadores de gestión. Ello es vital porque son esos índices los que determinan el nivel de calidad del servicio.

La participación de los usuarios puede ser muy importante en la medida en que, por ejemplo, sus quejas reduzcan la asimetría de información sin la necesidad de incurrir en elevados costos para acceder a la información. Además, la presión de los usuarios puede reducir la posibilidad de que el órgano regulador sea “capturado”, fenómeno que se

---

<sup>74</sup> World Bank, *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership*, Oxford University Press, Nueva York, 1995.

produce cuando el órgano regulador se relaciona primordialmente con el concesionario y termina regulando sesgadamente en función de sus intereses.

Los enfoques actuales respecto de la regulación de monopolios naturales proponen que las entidades regulatorias se agrupen según actividades afines. Los fundamentos que justifican estos planteamientos son los siguientes:

- Se registran economías de escala al contar con una sola administración para varias instancias de regulación.
- Se logran economías de escala al contar un área de estudios económicos que suministra este tipo de análisis a todas las instancias de regulación.
- Se le da un tratamiento homogéneo y consistente a problemas semejantes dando señales consistentes al sector privado.
- Se reducen las probabilidades de captura del órgano regulador por parte de los regulados y, al mismo tiempo, se disminuyen las posibilidades de interferencia política de las autoridades políticas.
- Se homogeniza el tratamiento a la problemática del usuario.

En este documento se propone agrupar a las instancias reguladoras de la siguiente manera:

- Un sólo órgano regulador que dependa normativamente del Ministerio de Infraestructura y Acondicionamiento del Territorio que agrupe a las siguientes actividades:
  - Regulación de la telefonía fija a través de cables.
  - Regulación de la distribución eléctrica.

- Regulación de la provisión de gas
- Regulación de la red de agua potable y alcantarillado

La razón por la cual se agrupan estas actividades reside es que todas son monopolios naturales porque constituyen industrias de redes en las que los costos para la sociedad de contar con –por lo menos– dos redes interconectadas que compitan entre sí suele ser una solución muy cara. Así, resulta sumamente oneroso lograr competencia y, por tanto, la solución eficiente es que exista un sólo proveedor.

- A su vez, se propone un solo órgano regulador que dependa normativamente del Ministerio de Infraestructura y Acondicionamiento del Territorio que agrupe a las siguientes actividades:
  - Regulación de las concesiones de carreteras interurbanas
  - Regulación de las concesiones de ferrocarriles
  - Regulación de las concesiones de puertos
  - Regulación de las concesiones de aeropuertos
  - Regulación de las concesiones de grandes obras de irrigación

La razón por la cual se agrupan estas actividades es que, en todas ellas, se requiere un esquema adecuado de distribución de riesgos entre el Estado y los concesionarios, lo cual puede requerir, entre otras cosas, de sistemas de garantías por tráficos mínimos y, eventualmente, cofinanciamiento estatal en obras de gran envergadura y alto riesgo.

### ***La regulación de recursos naturales***

Al igual que en la regulación de monopolios naturales, la estructura regulatoria de los recursos naturales requiere de marcos legales eficientes y órganos reguladores efectivos, cuyas características son, en líneas generales, las mismas que las que están señaladas en el anexo III. Actualmente, el marco legal para la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales es inadecuado, ineficaz y disperso. Existe un consenso en los especialistas en relación a que las normas, en la mayoría de los

casos, no responden a la realidad que se pretende fiscalizar y que, por tanto, su aplicación es del todo cuestionable. Adicionalmente, la mayor parte de las entidades públicas relacionadas al medio ambiente están dispersas en los diferentes ministerios y no existen mecanismos de coordinación de políticas y programas.

En líneas generales, al igual que en los procesos de privatización, el desarrollo legislativo reciente ha supeditado el objetivo de la conservación al objetivo de promoción de la inversión. Por ello, para contrarrestar el peso de los empresarios es necesario que las normas ambientales se apliquen por tres diferentes órganos reguladores vinculados a: i) ecosistemas naturales, ii) ecosistemas cultivados y iii) ecosistemas construidos. En líneas generales los tipos de ecosistema presentados corresponden a la clasificación elaborada por Robert Prescott<sup>75</sup>. Según el autor, los ecosistemas se definen según la densidad poblacional y el grado de intervención del hombre. En esta línea de razonamiento, los ecosistemas construidos son los de mayor intervención humana, los ecosistemas cultivados tienen una intervención intermedia, mientras que los ecosistemas naturales son los de menor intervención.

- Por tanto, se propone la existencia de un órgano regulador con tres instancias especializadas en: ecosistemas naturales, ecosistemas cultivados y ecosistemas construidos que dependen normativamente del Consejo Nacional del Medio Ambiente.

Los temas que trataría la instancia de ecosistemas naturales son:

- Deforestación y alteración de cursos de aguas
- Contaminación por actividades petroleras y mineras
- Invasión de áreas protegidas
- Recolección excesiva, caza excesiva, sobrepastoreo y sobrepesca

---

<sup>75</sup> La clasificación de Prescott es reseñada en Charpentier, Silvia y otros. *Canje de deuda por naturaleza*, Lima, Confiep, 1996, p. 89.

Los temas que trataría la instancia de ecosistemas cultivados son:

- Erosión y salinización de suelos
- Contaminación por uso de agroquímicos y por elaboración de drogas
- Sobre-explotación de recursos hídricos
- Plagas y contaminación biológica por introducción de especies exóticas
- Destrucción de la cobertura vegetal en laderas, pastizales y riberas.

Los temas que trataría la instancia de ecosistemas construidos serían los siguientes:

- Reservorios de agua
- Contaminación por tipo de energía utilizada
- Escasez de áreas verdes urbanas
- Contaminación del aire y por descargas en cursos de agua
- Contaminación por ruido y residuos sólidos urbanos
- Tugurización y mala provisión de servicios básicos en las viviendas

### ***La regulación del sistema financiero y de la competencia***

En relación a la regulación financiera y bajo los mismos principios generales de las secciones anteriores, esta propuesta propone estudiar la posibilidad de integrar en una sola superintendencia de regulación financiera las actividades que hoy día realizan la Superintendencia de Banca y Seguros, la Conasev y la Superintendencia de AFP's.

Los fundamentos son los mismos que justifican la agrupación de las entidades regulatorias vinculadas a monopolios naturales y recursos naturales. La idea de fondo es lograr que la nueva superintendencia tenga, por su importancia, un grado de autonomía comparable al del Banco Central de Reserva, que es una de las instituciones que históricamente ha podido defender con éxito sus fueros.

En relación a la regulación de la competencia, la defensa del consumidor y la propiedad intelectual, es importante destacar que el Indecopi ya agrupa un importante número de actividades: derechos de autor, signos distintivos, invenciones y nuevas tecnologías, protección al consumidor, prácticas monopólicas, acceso al mercado, salida del mercado y competencia desleal. Por ello, en el caso de Indecopi, su estructura es concordante con el enfoque de esta propuesta, y la entidad, que actualmente depende presupuestalmente del MITINCI, sería adscrita al Ministerio de Transformación Productiva y Comercio Exterior.

### **Descentralización y desconcentración**

Independientemente del origen histórico de sus Estados, los países enfrentan por igual el desafío de distribuir competencias y recursos en tres niveles: nacional, regional y local. Ello implica un proceso político muy fuerte debido a que en países tan centralizados como el Perú, se requiere realizar un enorme traspaso de poder al transferir actividades públicas y generar autonomía creciente en los gobiernos subnacionales (regionales y locales).

A grandes rasgos, el procesos de regionalización implica crear una segunda jerarquía de ciudades que contrapesen a Lima Metropolitana y permitan convertirse en centros político-administrativos alternativos capaces de identificar intereses regionales que definan oportunidades de crecimiento en los espacios regionales que estarían en su ámbito de influencia.

Así, el asunto de fondo de la regionalización tiene que ver con la generación de un nuevo sistema político basado en definir cuáles son las actividades cuya provisión eficiente debe realizarse a nivel regional. Lo mismo ocurre con los gobiernos locales cuyo fortalecimiento pasa por definir con claridad qué actividades pueden ser suministradas eficientemente a nivel local. A fin de cuentas la descentralización supone establecer verdaderas autonomías a nivel regional y local en busca de una distribución de recursos y oportunidades sociales más justa y una asignación de recursos más eficiente.

En esta propuesta el objetivo de fondo es mantener un Estado unitario pero regionalizado y con gobiernos locales más efectivos. Para ello la experiencia internacional enseña que el proceso de regionalización debe sustentarse en los siguiente:

- Debe recoger los antecedentes históricos de las zonas que podrían conformar las regiones, considerar los sistemas de símbolos pre-existentes, las características territoriales y la existencia de intereses económicos comunes.
- Debe establecerse sobre la base de núcleos de personas e instituciones activos que tengan valores e intereses regionales que defender y que, al mismo tiempo, tengan la capacidad de identificar oportunidades para el desarrollo regional.
- Debe tomarse en cuenta los recursos materiales asociados a cada posible región, sobretodo aquellos que pueden servir como elemento de negociación de recursos con los representantes del gobierno central.
- Debe considerarse los conocimientos, la capacidad de diagnosticar y negociar de los posibles representantes regionales para alterar las políticas públicas de carácter nacional a su favor.

Así, en los procesos de regionalización es fundamental el reclutamiento de inteligencias y profesionales de primer nivel que puedan asumir liderazgos de carácter regional, lo cual es particularmente complicado si se considera que una de las más perniciosas consecuencias de la centralización es la concentración de los mejores recursos humanos en la capital del país.

A diferencia del espacio regional en donde no existe un traslado de competencias ni criterios claros para demarcar las regiones, a nivel provincial y distrital sí existe una demarcación aceptada y un enorme número de competencias transferidas, aunque el 85% de ellas se cruzan con

actividades que también son desarrolladas por los ministerios de Educación, Salud, Interior, Agricultura, entre otros. En líneas generales, los municipios –independientemente de sus capacidades– tienen 67 funciones, las mismas que son imposibles de cumplir con los recursos disponibles.

El problema de fondo de los municipios distritales es de financiamiento. El centralismo del gobierno determina que se prefiera realizar un conjunto amplio de actividades de interés local desde los niveles centrales para asegurar el cumplimiento de las metas. Adicionalmente, los municipios distritales cuentan con muy poca autonomía para definir los niveles de sus impuestos, tasas y contribuciones. Asimismo, las transferencias realizadas a través del Fondo de Compensación Municipal también son decididas a nivel central.

Por todo esto, desde el punto de vista de la descentralización, es importante que se discutan ampliamente las funciones y competencias que la sociedad considera que deben ser desempeñadas por los gobiernos regionales y locales. De este modo, las competencias que se vayan asignando a los gobiernos subnacionales deberían contar con una contrapartida de recursos y con programas de asistencia técnica.

Además, es importante lograr un consenso en cada sector (infraestructura, gasto social, etc.) y en cada nivel de gobierno (nacional, regional y local), respecto de la distribución adecuada de papeles entre los sectores público, privado y social.

Por ejemplo, en el sector transportes peruano existe un consenso entre los expertos en relación a cómo deben estar distribuidas las competencias a nivel nacional, regional y local. A nivel nacional se tienen 16,000 km. de carreteras troncales (longitudinales de la costa, sierra y selva y las vías transversales) de las cuales 5,800 km. corresponden a las vías de alta concentración de tráfico que podrían administrarse a través de concesiones de carreteras por operadores privados a través de contratos de largo plazo. Al propio tiempo existe consenso en que en el resto de

vías de la Red Vial Nacional 11,200 km. debería manejarse de forma centralizada en una sola agencia ejecutora.

Por su parte, el mismo consenso existe respecto de las vías departamentales (otros 16,000 km.) respecto de las cuales se considera que deben estar administradas ya sea por los gobiernos regionales o por unidades desconcentradas del MTC. A su vez, los expertos consideran que estas vías pueden ser manejadas a través de contratos de gestión por resultados con el sector privado o por administración directa.

Finalmente, respecto de las vías vecinales y los caminos rurales (42,000 km.) también existe consenso respecto de que lo adecuado es que deben ser administradas por los municipios, aunque se reconoce que si éstos recibieran los recursos hoy en día la eficacia de los procesos rehabilitación y mantenimiento de vías vecinales sería significativamente menor a la que ostenta el programa de Caminos Rurales del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. La razón es muy sencilla, la mayor parte de los municipios son equipos de gestión sumamente débiles con una escasa capacidad técnica y operacional.

Del mismo modo, si se descentralizara rápidamente los programas sociales sin que existiera una autoridad clara que los coordine, ello podría implicar dispersión y duplicación de esfuerzos. Las instancias locales, particularmente las rurales, carecerían de recursos humanos y técnicos para ejecutar una moderna y eficiente política social. Por tanto, vemos que en actividades tan disímiles como la rehabilitación de vías vecinales y la transferencia de programas sociales, una descentralización rápida e improvisada podría implicar mayor burocracia estatal y costos financieros más altos.

De este modo, debe quedar claro que cualquier programa que apueste por la descentralización no sólo debe proponerse asignar competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales sino que debería empezarse con un plan para capacitar a las élites comunales y regionales de modo de estar en condiciones de asumir responsabilidades de gestión más importantes.

Así las cosas, incluso la conveniencia de privatizar los servicios municipales es discutible a pesar de que ésta abriría un abanico muy grande de posibilidades para resolver diversos problemas. Para privatizar los servicios municipales previamente tendría que haberse logrado un entorno municipal estable, una asignación de recursos locales independiente del gobierno central y una clara delimitación de funciones entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales. A su vez, se requeriría contar con un marco regulatorio adecuado además de mejorar su capacidad profesional. Adicionalmente, se requeriría autoridad y respaldo político para hacer cumplir los compromisos de inversión y estándares de calidad acordados en los contratos de concesión. Al mismo tiempo, se requeriría un mínimo de consenso en la comunidad involucrada, lo que a su vez pasa por una gestión municipal transparente.

Del mismo modo, la transferencia de competencias y recursos a los municipios podría ser potenciada por la generación de incentivos para lograr la participación de la población a través de consultas, ventanillas de quejas, referéndums vecinales, cabildos abiertos y otros mecanismos que permitieran acercar a los alcaldes y regidores a los vecinos. Sin duda es en el espacio vecinal en donde es posible generar espacios de “ciudadanía significativa”, porque es a ese nivel en que las comunidades y las autoridades pueden encontrar mecanismos poco costosos de diálogo y concertación.

### ***Prioridades en el proceso de descentralización***

Por todo esto, la descentralización requiere de avanzar “sin prisa pero sin pausa” a fin de ejecutar una estrategia gradual que permita ir transfiriendo responsabilidades conforme se van implementando programas de capacitación del personal a los gobiernos locales. Así, el proceso de descentralización lograría resultados tangibles en orden de mantener el apoyo político de la mayoría en todo el proceso de la reforma.

En este orden de ideas, la descentralización de los servicios sociales (educación, salud, saneamiento) y de infraestructura debe formar parte

de una nueva articulación entre la gestión pública superior y las instancias de gobierno regional o local, cuyo objetivo central debe ser mejorar la calidad de los servicios públicos y la infraestructura, y lograr una mayor eficiencia. La descentralización implica la transferencia de responsabilidades y recursos en un proceso en que la gestión pública superior de cada sector debe continuar evaluando tanto la normatividad como los indicadores de calidad, cobertura y costos involucrados en las actividades y programas descentralizados.

En la estructura del Poder Ejecutivo propuesta por AGENDA: Perú, la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental es la instancia que estará a cargo de diseñar, proponer y organizar la transferencia de actividades del gobierno central a los gobiernos locales. Su función principal será evaluar el desarrollo de capacidades en los gobiernos subnacionales, el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas en los gobiernos provinciales y locales, y la articulación entre los Ministerios y los gobiernos subnacionales.

Una de las tareas de la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental consiste en identificar las actividades que pueden desconcentrarse y descentralizarse. El cuadro 20 muestra los niveles de gobierno encar-

**Cuadro N° 20**  
**Descentralización, desconcentración y tipo de gestión pública**

Tipo de actividad del sector público	Obtención de recursos	Definición de prioridades	Ejecución del gasto
<b>Centralizada</b>	Tesoro de la República	Gobierno central	Gobierno central
<b>Desconcentrada</b>	Tesoro de la República	Gobierno central con información de dependencias regionales y/o departamentales	Dependencias regionales y/o departamentales de las entidades del gobierno central.
<b>Descentralizada</b>	Tributos a nivel regional y local	Gobiernos regionales y locales	Gobiernos regionales y locales

gados de la asignación de los recursos, la definición de prioridades y la ejecución de las actividades de las instituciones gubernamentales, categorizándolas en centralizadas, desconcentradas y descentralizadas.

Una vez identificadas las actividades desconcentrables y descentralizables, será necesario definir una secuencia de acciones para proceder a la desconcentración y descentralización. Esta secuencia deberá tomar en consideración tres criterios: heterogeneidad y diversidades intrínsecas de la actividad, cantidad de información local requerida para una adecuada gestión y complejidad de la gestión técnica y administrativa. De esta manera, actividades con alta heterogeneidad, un alto requerimiento de información local y baja intensidad gerencial podrían ser las primeras en ser descentralizadas. A su vez, las actividades con alta heterogeneidad, requerimientos de información significativos y alta intensidad gerencial podrían ser desconcentradas en un primer momento y descentralizadas posteriormente.

El proceso de desconcentración debe estar orientado a fortalecer las direcciones regionales y departamentales de los Ministerios como un primer paso para crear una masa crítica en los espacios regionales. Cabe resaltar que uno de los problemas importantes que deben ser resueltos en el corto plazo es la desarticulación entre las direcciones departamentales y regionales por un lado, y los ministerios sectoriales por otro. En muchos casos, estas entidades dependen normativamente de los ministerios sectoriales pero, desde el punto de vista presupuestal, dependen del Consejo Transitorio de Administración Regional, el cual depende, a su vez, del Ministerio de la Presidencia.

Esta situación genera muchos problemas de coordinación y limita significativamente la posibilidad de planificar y ejecutar adecuadamente una diversidad de actividades. Por lo tanto, una de las primeras medidas debería ser la transferencia de estas entidades a sus ministerios originales, en el marco de un proceso de fortalecimiento de unidades desconcentradas en los niveles departamental o regional.

En paralelo se fortalecería la capacidad gerencial, de planeamiento y de diseño de proyectos de las instancias regionales y de los gobiernos provinciales. En esta propuesta, se considera que el país debería discutir dos estrategias alternativas graduales de descentralización: una priorizaría el fortalecimiento de los gobiernos provinciales y la otra atacaría primero las instancias regionales, sean éstas departamentales o multidepartamentales.

En función de la primera estrategia, el proceso de regionalización político-administrativa dependería de la concertación y agrupación de los diferentes gobiernos provinciales. Es decir, serían los alcaldes provinciales quienes, en una primera etapa, podrían tener la iniciativa para configurar regiones. Esta estrategia requeriría de que se logre un consenso respecto de las competencias y recursos de los gobiernos locales, las que podrían ser<sup>76</sup>:

- Administración de los sistemas de saneamiento
- Prevención de riesgos y emergencias
- Protección ambiental
- Parques y jardines
- Drenajes
- Deporte y recreación
- Infraestructura comunitaria
- Construcción y reparación de calles
- Mantenimiento y rehabilitación de caminos vecinales
- Asistencia social
- Administración de establecimientos educativos y redes de salud
- Policía de tránsito urbana
- Desarrollo local
- Provisión y gestión del suelo

---

<sup>76</sup> La tipología de competencias que podrían ser asumidas por los gobiernos regionales y locales ha sido adaptada de una tipología expuesta en una conferencia sobre descentralización realizada por Carlos Casas Tragosara en el Cedep en marzo de 1999.

La coordinación de este proceso estaría a cargo de la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental. Una posibilidad a ser examinada en mayor detalle sería la constitución de asambleas regionales conformadas por alcaldes provinciales y regidores, las cuales tendrían facultades para fiscalizar el manejo de los recursos en su región, proponer prioridades para el gasto, y vetar proyectos y programas que no consideren prioritarios. En este esquema las instancias regionales fiscalizadas por las asambleas regionales seguirían estando a cargo del gobierno central.

Sin embargo, el proceso de constitución de asambleas regionales no sería inmediato. Por ello, durante el período de constitución de estas asambleas, las instancias que tendrán por responsabilidad identificar las prioridades de gasto, a nivel regional, serían las oficinas desconcentradas de la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental. En algunas regiones, estas oficinas podrían articularse con un Consejo Consultivo conformado por representantes de los alcaldes provinciales y distritales, por representantes de las direcciones regionales y departamentales de los ministerios, por representantes de las Cámaras de Comercio, las organizaciones de trabajadores y campesinos, y de los Colegios Profesionales de la zona. El Comité Consultivo tendrá facultades para fiscalizar el manejo de recursos y vetar las propuestas de priorización de gasto de las oficinas de la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental.

La segunda estrategia daría prioridad al fortalecimiento de las instancias regionales desconcentradas en el corto plazo para que se conviertan en la tecnocracia de gobiernos regionales elegidos en un momento posterior (un año después). Esta estrategia requiere de un consenso de las competencias que debieran transferirse a los gobiernos regionales los que podrían ser:

- Construcción, mantenimiento y rehabilitación de las vías departamentales
- Provisión de energía no interconectada

- Construcción, mantenimiento y rehabilitación de embarcaderos y aeródromos
- Protección ambiental en temas que involucren más de una provincia
- Formulación de proyectos productivos
- Financiamiento de las inversiones de salud y educación.
- Instrumentación de autoridades de cuenca a cargo de priorizar la construcción de obras de pequeña infraestructura rural.

Es importante destacar que las sociedades rurales se organizan alrededor del uso del agua y que las decisiones de infraestructura regional deberían estar articuladas al aprovechamiento de las oportunidades de crecimiento en cada cuenca o micro-cuenca, siempre que éstas representen un eje de articulación viable.

La ventaja de la segunda estrategia es que es más fácil fortalecer 12 ó 24 (incluyendo una para el departamento de Lima) unidades de planificación regional que fortalecer 194 unidades, en cada uno de los gobiernos provinciales. Por su parte, la ventaja de la primera estrategia es que existen menos conflictos sobre los límites de las provincias que respecto de los debates sobre cómo configurar las regiones.

En líneas generales, en cualquiera de las estrategias lo fundamental es organizar una secuencia adecuada para legitimar el proceso. Las condiciones generales que permitirían avanzar sostenidamente en la descentralización son: 1) un adecuado proceso de desconcentración que permita incorporar la dimensión regional incorporar la dimensión regional de las políticas nacionales, 2) la implementación de equipos de formulación de políticas y planeamiento estratégico en cada región y provincia y 3) el reforzamiento de los gobiernos regionales y provinciales en función de la cantidad de recursos administrados. Estas medidas tendrían un impacto fundamental en sentar las bases para un mejor acondicionamiento del territorio y una distribución espacial más equilibrada.

**Cuadro N° 21**  
**Crterios para establecer la secuencia de la descentralización**  
**y/o desconcentración de competencias del sector público:**  
**ejemplos ilustrativos**

<b>Ejemplos de actividades de gobierno</b>	<b>Heterogeneidad y diversidad intrínsecas</b>	<b>Cantidad de información local o regional requerida para una adecuada gestión</b>	<b>Complejidad de la gestión técnico administrativa</b>
1. Recaudación de impuestos.	BAJA	MEDIA	MEDIA
2. Provisión de servicios de salud	MEDIA	ALTA	BAJA
3. Gestión de la Red Vial Primaria o Nacional.	BAJA	BAJA	MEDIA
4. Mantenimiento de caminos rurales y/o vecinales.	MEDIA	ALTA	BAJA
5. Regulación del transporte aéreo.	BAJA	BAJA	ALTA
6. Microproyectos de desarrollo.	ALTA	ALTA	BAJA
7. Defensa civil	ALTA	ALTA	BAJA
8. Regulación de la biomasa del mar.	MEDIA	ALTA	MEDIA
9. Construcción de infraestructura educativa.	BAJA	MEDIA	BAJA
10. Provisión de la infraestructura menor de riego.	MEDIA	ALTA	MEDIA/BAJA

## CAPÍTULO VII

### Comentarios finales

Aproximarse al tema de la reforma del Estado, en general, y del Poder Ejecutivo, en particular, ha sido y es un gran desafío tanto por la complejidad de la materia como por la urgente necesidad de iniciar un proceso gradual y sostenido de reformas.

Las dos primeras secciones de este trabajo reseñaron los desafíos del contexto en el que se desarrollaría la reforma del Estado, que tendrá que realizarse inmersa en un proceso mundial en el que **la soberanía de los Estados está siendo erosionada desde arriba por la globalización y el nuevo papel de las entidades supranacionales, y desde abajo por las fuerzas disgregadoras de los movimientos regionales que exigen la descentralización política y administrativa del Estado.**

Además, se deberá afrontar el desafío de pasar de las reformas de política económica “de primera generación” que permitieron la estabilización de la economía a las reformas institucionales de “segunda generación”, las cuales requieren de una capacidad de gerencia pública significativamente superior a la que fue necesaria para la etapa de estabilización. Este proceso será particularmente complicado por el estilo de gobierno que ha caracterizado la gestión presidencial durante el decenio de los noventa y que, en muchos de sus aspectos, podría ser replicado por quienes tienen mayores posibilidades de asumir la gestión del Ejecutivo a partir del 2000. Actualmente, **la forma en que se ejerce el poder político lleva a una concentración de decisiones en pocas manos, socava**

**los esfuerzos para reformar instituciones públicas, debilita los procesos de planeamiento estratégico y limita la descentralización.**

Estas tendencias están fuertemente ligadas al hecho de que el Presidente Fujimori llegó al gobierno sin partido político, sin programa de gobierno y sin bases de apoyo organizadas.

Otros desafíos están asociados a las características de la estructura social y económica del país que dificultarán el proceso de reforma del aparato público. **El Perú constituye un caso extremo en múltiples aspectos: extrema pobreza, extrema centralización y extrema debilidad de la capacidad de gestión del estatal**, a lo que es preciso añadir un grado **extremo en el desarrollo insuficiente de sus mercados y en el desencuentro entre las organizaciones significativas de la sociedad**. Además, **existe en el Perú una extrema diversidad debido al multilingüismo y la multietnicidad en una sociedad escindida por las diferencias sociales y en la que conviven actividades económicas con enormes diferencias tecnológicas y de escala**. Todos estos procesos extremos se producen en un Estado que sólo en los últimos decenios ha empezado a incorporar a la mayoría de su población al sistema electoral y a la vida política nacional.

La tercera sección de este trabajo examinó los desarrollos recientes en los enfoques de la economía institucional y los estudios sobre gobernabilidad, competitividad y gerencia pública. Dicha sección fue elaborada con plena conciencia de las limitaciones derivadas del hecho de que la mayor parte de las teorías sobre el Estado han sido planteadas en sociedades industrializadas que cuentan con Estados eficientes, un desarrollo significativo de sus mercados e importantes niveles de civilidad. Es decir, en situación marcadamente diferentes a lo que ocurre en el Perú.

A pesar de las limitaciones señaladas, el análisis multidisciplinario de los enfoques permitió proponer una apreciación de las funciones básicas del Estado. La revisión de los enfoques de la nueva economía institucional permitió arribar a una definición de Estado como el conjunto de reglas

de juego formales y sus mecanismos de imposición, lo que permitió darle un contenido operativo al resto de conceptos desarrollados en la tercera sección y evitar las complicaciones de los enfoques que disocian el análisis político del económico. Esta manera de abordar el problema es significativamente diferente a aquellos planteamientos que analizan el cambio institucional asumiendo que el Estado es una entidad con intereses propios y separado de las organizaciones sociales y empresariales.

En este trabajo **el Estado es la forma de organización política de la sociedad en su conjunto y la evolución de su estructura y sus reglas patrones de comportamiento son el reflejo de la interacción de las organizaciones que conforman la sociedad. Así, el Estado es un producto histórico que se adapta permanentemente a la cultura cívica de la sociedad.** En este orden de ideas, coincidimos con quienes plantean que las crisis históricas son más un producto de los desencuentros de las élites (empresariales, políticas, religiosas, sindicales y de los medios de comunicación) que exclusiva responsabilidad de los partidos políticos.

La tercera sección también revisa los procesos de toma de decisiones en los sectores público, privado y social, con el fin de conocer como diseñar instituciones que generen una eficiente especialización del trabajo entre esos tres sectores. El análisis de las experiencias de gestión exitosas de los tres sectores también dio muchas luces sobre el nuevo papel que puede y debe desempeñar el Estado.

Además, se estudiaron las definiciones de bienes públicos, externalidades, bienes preferentes, entre otras y se analizaron tanto las condiciones bajo las cuales los mercados permiten una asignación eficiente de los recursos como las fallas de mercado más comunes. De otro lado, en relación al sector público, se estudiaron las fallas de gobierno y los aportes del sector social-voluntario a la gestión pública. Se analizaron también las variedades de capitalismo y cómo las diferentes características de las economías mixtas que existen en cada país tiene relación con las estructuras de valores de sus élites. **Los valores más importantes son**

**aquellos vinculados a la idea de competitividad y a los balances que las sociedades deben establecer entre eficiencia y equidad.**

Así, a partir de los diferentes análisis sobre el Estado fue posible establecer las funciones genéricas que consideramos le competen, las mismas que se listan a continuación:

- ***Garantizar la seguridad externa e interna.***
- ***Establecer y administrar la provisión de justicia,*** incluyendo los marcos legales relacionados con todo tipo de solución de controversias.
- ***Promover la equidad, la integración y la justicia social,*** incluyendo medidas para reducir las desigualdades extremas y para garantizar a todos los peruanos el acceso a un mínimo de servicios sociales básicos que sea compatible con la dignidad humana.
- ***Normar, vigilar y defender la estabilidad de las reglas de juego para los agentes económicos,*** incluyendo el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, la provisión de leyes y marcos de regulación eficientes y el desarrollo de organizaciones públicas capaces de aplicar la ley y defender los contratos.
- ***Estimular y promover la competitividad de las empresas productoras de bienes y servicios,*** así como su adecuada inserción en la división internacional del trabajo.
- ***Normar, vigilar y defender la estabilidad de las reglas de juego para la participación y representación política,*** que implica extender y poner en plena vigencia los derechos ciudadanos de todos los peruanos.
- ***Promover el respeto a la diversidad y la identidad nacional,*** incluyendo la transmisión de valores ciudadanos y la formación de una conciencia común entre los peruanos.

- ***Orientar, normar y ejecutar el planeamiento estratégico de largo plazo.*** Esta última función implica velar por el uso de los recursos naturales (medio ambiente), la identificación de los intereses de las generaciones futuras, la ocupación del territorio y la promoción de un desarrollo equilibrado de las regiones.

La cuarta sección desarrolla la lógica de la reforma institucional que tuvo lugar en el período 1990-1996 y se analiza el cambio en el papel del Estado desde diferentes puntos de vista en función de sus principales condicionantes. Entre estos destacan; la situación previa marcada fuertemente por el deterioro social y la crisis del Estado en el período 1985-1990, y por el estilo de gobierno del Presidente Alberto Fujimori en los años posteriores.

En esta sección se describen los siguientes temas:

- Los cambios ocurridos en las reglas de juego del sistema económico y político marcados por las reformas económicas de apertura y la constitución de 1993
- La lógica del proceso de privatización
- La reforma impositiva y sus consecuencias sobre las administraciones tributaria y aduanera
- Las causas de que no hubiera una reforma en el gasto público
- Las características de los procesos de concentración y centralización
- El nuevo papel del Estado en la provisión de los servicios sociales, y
- El efecto de los seis procesos anteriores sobre la inconclusa reforma administrativa del Poder Ejecutivo

La quinta sección presenta un diagnóstico de las limitaciones actuales de los procesos de gestión en el Poder Ejecutivo. El análisis demuestra

que a la raíz de la mayor parte de los problemas está la ausencia de una estrategia de desarrollo coherente. Esta deficiencia aunada a la debilidad técnico-operativa del aparato público y el estilo de gobierno, generan que en todos los sectores predominen **criterios “pragmáticos” de corto plazo que frecuentemente son muy difíciles de diferenciar de la improvisación**. La inexistencia de una estrategia de desarrollo dificulta el establecimiento de objetivos sectoriales y ello a su vez impide que las diversas agencias de gobierno tengan un sentido definido de su misión.

Los principales problemas detectados están relacionados con:

- ***La ausencia de objetivos***, que dificulta el establecimiento de criterios para definir prioridades para los proyectos y sustentar una política de gasto público
- ***Severos problemas en los interfaces de dirección y decisión***, que no permiten que haya condiciones para implementar enfoques institucionales de gerencia estratégica
- ***Inexistencia de carrera pública***, que no permite que haya calidad profesional en las unidades en línea ni continuidad en los cargos claves de gobierno.
- ***Graves problemas de capacidad técnico-operativa***, que generan cuantiosas pérdidas por gestión y decisiones ineficientes e impiden que el gasto se decida en base a criterios técnicos.
- ***Poca o casi nula coordinación intersectorial***, que genera duplicidades de funciones e impide establecer análisis de causalidad entre las políticas y sus resultados.
- ***Complejos problemas de control***, que hacen inflexible y rígida a la administración pública y disminuyen su eficacia ostensiblemente.
- ***Debilidad de las estadísticas***, que determina que muchas decisiones se tomen a ciegas y dificulta la realización de proyecciones.

- ***Agudos problemas organizativos***, que dificultan medir el desempeño de los organismos y desincentivan los aumentos de productividad.
- ***Una excesiva concentración de las decisiones de presupuesto en el vice-Ministerio de Hacienda***, que genera que las decisiones sean excesivamente centralizadas y sobre la base de criterios de asignación poco técnicos y muchas veces de acuerdo con los vaivenes de la coyuntura política.

Al final de la quinta sección se plantean los **“riesgos de más de lo mismo”** y se proyectan algunas tendencias que constituirían serias limitaciones al desarrollo del país, en la medida que los problemas planteados persistan.

El primer riesgo es que se acentúe la centralización y concentración de sus actividades en Lima y en el gobierno central. Como consecuencia, se mantendrían las asimetrías de información que impiden una asignación de recursos más eficiente en la regiones, se profundizarían los desequilibrios espaciales y se acentuarían las desigualdades en el acceso a los servicios entre Lima y el resto del país.

El segundo riesgo es que al carecer de equipos técnico-políticos de primer nivel encargados de la gestión pública superior, se mantendría el desbalance que existe entre las pocas agencias gubernamentales eficientes y la vasta constelación de organizaciones públicas que operan en condiciones de extrema precariedad técnica y operativa. La modernización institucional sólo alcanzaría a aquellas instituciones que logren captar la atención y el apoyo del Presidente de la República (o de sus principales asesores), que tengan apoyo de los organismos internacionales, o que logren un cierto grado de autonomía económica y operativa. En este sentido, lo más probable es que los problemas de excesiva rotación de gerentes y directores, escasez de profesionales de primer nivel, falta de continuidad en las políticas, inexistencia de sistemas de información, poco control de su propia agenda, incapacidad de establecer prioridades, interferencia política y excesiva atención a los procedimien-

tos en perjuicio de los resultados, persistan en la gran mayoría de instituciones del Estado.

El tercer riesgo está vinculado a la escasez de políticas sectoriales claramente definidas que se formulen como resultado de un amplio debate y que sean capaces de generar consensos operativos. Esta deficiencia hará muy difícil establecer objetivos y metas cuantificables para evaluar el desempeño del sector público. Por esta razón, es previsible que se generalicen los procesos de toma de decisión poco transparentes debido a la falta de apertura en la formulación de políticas y a lo cerrado y excluyente de los grupos que ejercen el poder político, proceso que es reforzado por la filosofía de **“primero hacer y después hablar”**.

El cuarto riesgo gira en torno a las limitaciones en la formulación de políticas y su relación con los procesos de privatización. En este tema se corre el riesgo de que las privatizaciones se desvinculen de las políticas y de los objetivos de mediano y largo plazo para el respectivo sector y para el Poder Ejecutivo en su conjunto. Más aún, sin políticas y objetivos claros, es posible que predominen sólo los criterios referentes a los ingresos por la venta de empresas estatales, en desmedro de las consideraciones de calidad, oportunidad y cobertura en la provisión de servicios públicos, y de los procedimientos y costos de la regulación.

El quinto riesgo está relacionado a la ausencia de esfuerzos de concertación con los diversos grupos de la ciudadanía, incluyendo a la oposición política, en temas que requieren un horizonte temporal de largo plazo, lo que puede generar inestabilidad y afectar el desempeño de las diversas entidades del Poder Ejecutivo. Esto es particularmente importante en lo referente a la reforma del Poder Ejecutivo, la creación de un servicio civil, la modificación de procedimientos presupuestales y de control, y muchas otras iniciativas que requieren de más de dos o tres períodos de gobierno para rendir frutos. La experiencia de muchos intentos de reforma durante los últimos decenios demuestra claramente que sin un amplio consenso alrededor de un núcleo de reformas

institucionales, no es posible modernizar e introducir reformas en el aparato estatal.

Por último, es previsible que se mantengan las deficiencias existentes en los principales mecanismos para igualar oportunidades (programas de salud, educación, empleo, capacitación laboral). Si bien el gobierno ha logrado algunos éxitos en contener el proceso de deterioro en la calidad de vida, y ha disminuido el ritmo de aumento de la pobreza absoluta, las reformas económicas han tenido como consecuencia una mayor desigualdad del ingreso y del consumo, y una creciente brecha entre los peruanos ricos y pobres. Este aumento en los índices de desigualdad, que se añade al deterioro que produjo la crisis económica de fines del decenio de los ochenta y ha llevado a tener a más de la mitad de la población por debajo de la línea de pobreza, podría tener como consecuencia adicional un incremento en los índices de criminalidad y de violencia política.

La sexta y última sección propone las pautas para la reforma del Poder Ejecutivo peruano a partir de los aportes de la experiencia internacional, los desarrollos conceptuales recientes y el diagnóstico de los problemas actuales del aparato público peruano.

Formular un enfoque integral será crucial en la medida en que el país requiere **pasar de una reforma institucional hecha a la medida del programa económico a otra en función de los requerimientos de institucionalización de la sociedad**, proceso que necesita, entre otras cosas, de la identificación de los objetivos prioritarios de las diferentes políticas sectoriales en el largo plazo. A continuación se resumen los principales planteamientos derivados del enfoque desarrollado en la sexta sección del documento.

La experiencia internacional enseña que las reformas del Estado exitosas se producen cuando quienes conducen el proceso tienen una visión estratégica de largo plazo que le da sentido a las políticas sectoriales, éstas últimas tienen objetivos claramente establecidos y jerarquizados,

se cuenta con un amplio número de cuadros profesionales capaces de ejecutar la reforma y, al mismo tiempo, existen los mecanismos para lograr apoyo político a las grandes orientaciones de la reforma. Adicionalmente, es importante señalar que no es posible entender la reforma del Estado como un hecho aislado que pueda ejecutarse de una sola vez, puesto que no es factible la puesta en práctica simultánea e inmediata de todos los cambios que adecuen las organizaciones públicas a las necesidades del país.

**Así, la reforma debe ser entendida como un proceso que, liderando por las altas esferas del Poder Ejecutivo, establece canales de diálogo con los actores significativos de la sociedad, modifica las políticas en curso y adecua a las organizaciones del aparato del Estado para que puedan cumplir los objetivos de las políticas establecidas. En este sentido, la reforma del Estado es indesligable de la capacidad de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Por todo ello, las reformas económica, social y del Estado deben concebirse como un conjunto de tareas parciales y complementarias de un proceso integrado de desarrollo con un horizonte de mediano y largo plazo.**

El principal obstáculo para una reforma significativa del aparato del Estado en el Perú es la inexistencia de políticas sectoriales claras, debatidas y consensuales en sus aspectos críticos de largo plazo. Por tanto, las reestructuraciones de las funciones, capacidades, potestades y tamaño de las diferentes organizaciones del sector público, no tienen norte y no es posible desarrollar indicadores de gestión (calidad, cobertura y costos) que permitan medir su desempeño. Al mismo tiempo, la inexistencia de estas políticas impide que se produzca una eficiente coordinación y división del trabajo entre los sectores público, privado y social-voluntario.

La reforma del Estado en el Perú debería comenzar con la alta gerencia política y la gestión pública superior. Estos niveles de gestión involucran al Presidente de la República, a los superiores jerárquicos de los Ministerios, de las principales agencias y a los gabinetes de asesores de

todas estas instancias. Entre las funciones de estos niveles de decisión de gobierno destacan: el establecimiento de la agenda pública, la definición de los lineamientos para lograr el consenso y la participación de la población en la toma de decisiones, la conducción de la ejecución del programa de gobierno, la selección de los profesionales claves del Poder Ejecutivo y la orientación de los procesos de evaluación de políticas.

Entre los requerimientos para mejorar la gestión pública al más alto nivel destacan el planeamiento estratégico que incorpora los aspectos políticos y técnicos de cada sector, los mecanismos de coordinación multisectorial y una relación fluida entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo. Además, **la reforma de la alta dirección del gobierno requiere de un conocimiento profundo de la situación real en la que se desenvuelve el sector público. A partir de esa situación debería establecerse una jerarquía y secuencia de reformas relacionadas a determinadas políticas globales y sectoriales. Cada política deberá definirse en función de sus propios objetivos y a ellos deberán responder los cambios legales y de organigrama.** De ese modo, las reformas orientarán a las organizaciones del sector público más hacia resultados que hacia procesos.

Dada la precariedad institucional del aparato del Poder Ejecutivo, el primer paso debería apuntar a mejorar la capacidad de racionalización en materia de formulación de políticas públicas al más alto nivel de la gestión gubernamental. Luego de ello, debería ejecutarse una redistribución de funciones de modo de lograr una mejor articulación entre cada sector (ministros, vice-ministros o secretarios de estado y asesores) y las entidades que operan bajo su ámbito de influencia sean estas divisiones en línea, unidades ejecutoras de proyectos de carácter temporal u organizaciones públicas descentralizadas (órganos reguladores, empresas públicas e instituciones descentralizadas en general). **En la medida en que se deleguen las tareas ejecutivas y administrativas, la alta dirección podrá concentrarse en el desarrollo de indicadores de gestión, en la evaluación del impacto de las políticas y programas, en la promoción del cambio técnico, el análisis normativo y el se-**

**guimiento de los programas, con el objeto de generar incentivos para mejorar el desempeño de cada organización y de cada programa.**

En este sentido, las privatizaciones de bienes públicos –especialmente de aquellos bienes o servicios que constituyen monopolios naturales–, adecuadamente implementadas, pueden acelerar el proceso de cambio al generar una división del trabajo eficiente entre los ministerios encargados de las políticas de largo plazo y del establecimiento de la normatividad –en coordinación con el Congreso–; los órganos reguladores encargados de supervisar y administrar los contratos de concesión; y el sector privado que suministraría el bien o servicio. No obstante, es importante señalar que para que la privatización contribuya al fortalecimiento institucional se requiere que la entidad encargada y el ministerio correspondiente compartan una visión de largo plazo del problema que permita que la privatización se diseñe en función de los objetivos de política del sector.

**En líneas generales, se debe distinguir la política y los objetivos de un sector de los instrumentos para poner la política en práctica como son la privatización, la desregulación, la descentralización o la promoción de la participación de los beneficiarios y usuarios.**

Al igual que en los procesos de privatización, la descentralización de programas relacionados a políticas de educación, salud o infraestructura debe ser parte de una nueva articulación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales (regionales o locales) orientada a una mayor eficiencia. La descentralización debe implicar la transferencia de responsabilidades y recursos en un proceso en que la gestión pública superior de cada sector debe continuar evaluando tanto la normatividad como los indicadores de calidad, cobertura y costos involucrados en cada programa descentralizado.

**Por todo ello, también es importante que la gestión pública superior diseñe sistemas centralizados de información y genere un conjunto**

**de categorías que permitan que los profesionales claves del aparato del Poder Ejecutivo compartan un mismo lenguaje.** Por ejemplo, los análisis de costo-beneficio y costo-efectividad de los proyectos de infraestructura deberían contar con tasas de descuentos sociales estándares para cada tipo de obra a fin de poder definir categorías y prioridades para los proyectos de inversión.

Una vez establecidas las funciones y prioridades de la gestión pública superior y los objetivos y metas de las políticas de cada sector, es importante establecer las condiciones generales para la gestión en cada agencia pública ejecutora o reguladora. En primer lugar, deben mejorarse los procesos de presupuesto y control de modo de lograr que los gerentes públicos dediquen mucho más tiempo y atención a los resultados que a los procedimientos. En segundo lugar, deben eliminarse las duplicaciones de funciones. En tercer lugar, deben establecerse con claridad cuál es el grado de autonomía de cada organización pública. La articulación entre la gestión pública superior y las agencias debe ser tal que **el grado de autonomía (ya sea funcional, administrativa, económica o financiera) sea proporcional tanto al desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas (accountability) como a la transparencia y predictibilidad en los procesos de toma de decisiones de cada institución.** De este modo, la acción del Estado será más selectiva, eficaz y transparente, y el tiempo que le tome al país cerrar la brecha entre los recursos disponibles y las demandas insatisfechas de la población será significativamente menor.

# **ANEXO I**

## **CUADROS DE DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO**



**Distribución del gasto público**  
**Presupuesto ejecutado 1995**  
**(en miles de nuevos soles)**

Sector	Presupuesto	%
Ministerio de Economía y Finanzas	6,609,763	28.84
Ministerio de la Presidencia*	6,035,612	26.33
Ministerio de Defensa	2,227,692	9.72
Ministerio del Interior	1,894,801	8.27
Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción	1,543,251	6.73
Ministerio de Educación	1,451,263	6.33
Ministerio de Salud	1,272,748	5.55
Ministerio de Energía y Minas	472,019	2.06
Ministerio de Agricultura	343,555	1.50
Poder Judicial	228,562	1.00
Ministerio de Justicia	207,054	0.90
Ministerio de Relaciones Exteriores	155,847	0.68
Ministerio de Pesquería	89,330	0.39
Ministerio de Industrias	65,087	0.28
Presidencia del Consejo de Ministros	38,012	0.17
Ministerio de Trabajo	13,205	0.06
Otros	173,758	1.19
<b>Total</b>	<b>22,921,559</b>	<b>100.00</b>

Fuente: Sunat, INEI y Banco de la Nación.

\* Incluye lo recaudado por el FONAVI en 1995 y el presupuesto de los Consejos Transitorios de Administración Regional

**Distribución del gasto público**  
**Propuesta AGENDA: Perú**  
**(en miles de nuevos soles)**

<b>Sector</b>	<b>Presupuesto</b>	<b>%</b>
Ministerio de Desarrollo e Inversión Social	5,666,552.00	24.72
Deuda externa	3,964,686.00	17.30
Primer Ministro	3,528,219.10	15.39
Ministerio de Defensa	2,227,692.00	9.72
Ministerio de Infraestructura	2,148,934.00	9.38
Ministerio del Interior	2,060,444.20	8.99
Ministerio de Finanzas	1,984,100.70	8.66
Ministerio de Recursos Naturales	668,895.00	2.92
Poder Judicial	435,616.00	1.90
Ministerio de Relaciones Exteriores	155,847.00	0.68
Ministerio de Transformación Productiva y Comercio Exterior	65,087.00	0.28
Otros	273,758.00	1.19
<b>Total</b>	<b>22,921,559.00</b>	<b>100.00</b>

## **ANEXO II**

### **CARACTERÍSTICAS DE UNA AGENCIA DE GOBIERNO EFICIENTE**



## 1. Estructura

- **Visión de futuro:** El directorio y sus principales ejecutivos deben compartir una visión de futuro del sector en el que se desenvuelven y de su papel en el marco de las políticas generales del gobierno.
- **Presupuesto:** Debe evaluarse la manera de que los presupuestos de las organizaciones sean proporcionales a su responsabilidad, jurisdicción y poder económico de las organizaciones privadas afectadas por su actividad.
- **Autonomía:** La reforma debe procurar que las organizaciones, en la medida de lo posible, cuenten con un grado adecuado de autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y, dependiendo de su naturaleza, funcional.
- **Flexibilidad:** Cada organización debe convertirse en un ente pequeño, tecnificado y flexible que promueva la eficiencia económica de la actividad a la que se relaciona al más bajo costo sin perder la capacidad de cumplir los objetivos inherentes a su misión. Las organizaciones deben estar estructuradas de modo de ser lo suficientemente flexibles como para responder adecuadamente a los cambios tecnológicos y estructurales que se produzcan en el sector.

## 2. Personal

- **Profesionalismo:** El plantel de cada organización debe estar compuesto por profesionales de primer nivel que reciban una remuneración equivalente a la existente en el sector privado relacionado a la institución al mismo nivel de responsabilidad o, por lo menos, una remuneración de mercado.
- **Meritocracia y capacitación:** Las organizaciones debe evaluar imparcialmente el desempeño de cada trabajador y capacitarlo continuamente.
- **Manejo de la agenda:** Los directivos de las organizaciones deben lograr un manejo adecuado de sus agendas sobre la base de un planeamiento estratégico.

- **Límites de su intervención:** Los directivos de las organizaciones deben comprender a cabalidad cuáles son los límites de su intervención.
- **Desarrollo del personal:** Cada organización debe asumir que su capital humano es el centro de gravedad de la institución. Ello implica comprender que de su capacidad de diagnóstico y ejecución dependerá, fundamentalmente, el éxito en relación al cumplimiento de su misión. Por ello, las organizaciones deben promover una atmósfera de trabajo que permita el desarrollo personal de todos los trabajadores y refuerce la iniciativa para que cada individuo alcance su máximo potencial.
- **Creatividad:** Las organizaciones deben promover la creatividad de su miembros, buscando los resultados a través del mantenimiento de una estructura de toma de decisiones flexibles que evite procesos burocráticos.
- **Confianza:** Las relaciones entre los directivos y el personal se establecen sobre la base de la confianza como mecanismo para obtener el máximo de compromiso del personal con los fines de la institución.

### 3. Procedimientos

- **Diálogo:** Los directivos de la organización deben tener capacidad de mantener un diálogo fluido con la sociedad.
- **Trabajo en equipo y multidisciplinariedad:** Las organizaciones deben promover el trabajo en equipo que permita la construcción de marcos analíticos y enfoques interdisciplinarios para encarar los desafíos que enfrenta la institución.
- **Imparcialidad:** La organización debe tomar decisiones a partir de un análisis imparcial que considere los puntos de vista de todos los agentes involucrados y evalúe su impacto sobre los mismos.
- **Transparencia:** La organización debe mostrar un comportamiento consistente, transparente y predecible a fin de reducir el riesgo y la incertidumbre.
- **Rendición de cuentas:** Cada organización debe desarrollar sus mecanismos de rendición de cuentas (*accountability*).

## **ANEXO III**

### **REGULACIÓN EFICIENTE Y EFECTIVA**



### **Condiciones de un marco regulatorio eficiente<sup>77</sup>**

- Promover la competencia
- Establecer el marco regulador en la fase inicial de la reforma/privatización
- Marco regulatorio claro y sin ambigüedades
- Autonomía del órgano regulador
- Estabilidad de las reglas y consistencia
- Flexibilidad
- Solución de controversias
- Papel de los consumidores
- Códigos de ética profesional

### **Características de un órgano regulador eficiente<sup>78</sup>**

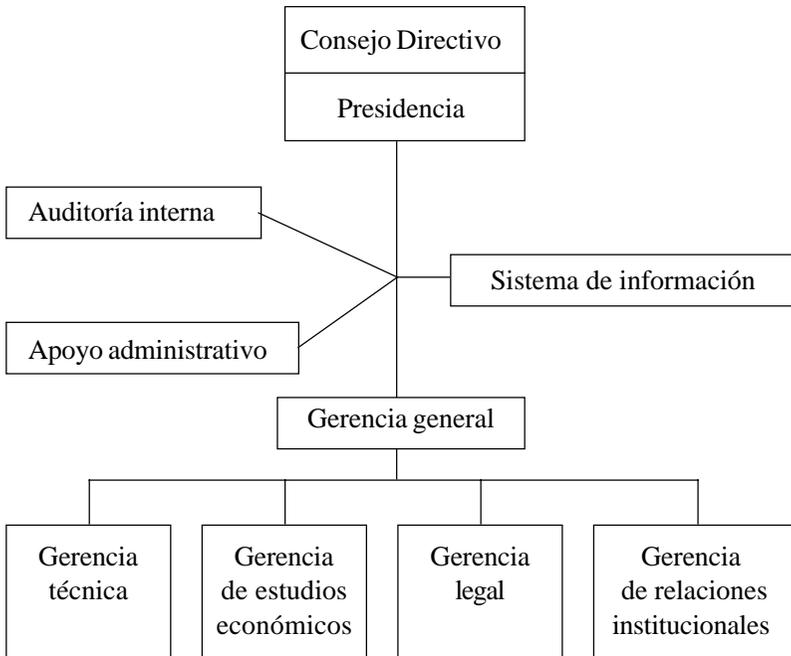
- Claridad de objetivos y establecimiento de la agenda
- Autonomía
- Entendimiento de los límites a la intervención
- Predictibilidad en sus decisiones
- Personal capaz con visión favorable al mercado
- Adecuada organización
- Eficiente política de imagen Institucional
- Administración transparente
- Buenos mecanismos de rendición de cuentas
- Evitar “captura” del órgano regulador
- Contener asimetrías de información
- Importante capacidad de acceder a recursos (*outsourcing*)

---

<sup>77</sup> Apoyo Comunicaciones S.A. “Aspectos institucionales de la regulación de servicios públicos privatizados: la experiencia peruana”. Exposición realizado por Augusto Álvarez en febrero de 1997 en Lima, en el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

<sup>78</sup> Ibid.

### Organigrama básico del órgano regulador



## **ANEXO IV**

### **FUNCIONES DE LAS PRINCIPALES INSTANCIAS DEL PODER EJECUTIVO**



## **FUNCIONES DE LAS PRINCIPALES INSTANCIAS DEL PODER EJECUTIVO**

### ***Funciones del Presidente de la República:***

- Establecer la agenda pública.
- Especificar las orientaciones generales de las políticas públicas.
- Establecer los lineamientos de participación de la sociedad civil.
- Generar el consenso y el apoyo político y social para las orientaciones generales e la política.
- Conducir el Sistema de Inteligencia Nacional.
- Conducir el Sistema de Defensa Nacional.
- Decidir los cargos claves del gobierno.

### ***Funciones del gabinete de asesores del Presidente de la República:***

- Ordenar los aspectos centrales del diseño, gestión y evaluación de políticas.
- Seleccionar a un número reducido de profesionales críticos para el desempeño de la alta gerencia política.
- Orientar los procesos de evaluación de las políticas.
- Apoyo a los procesos de selección de los cargos claves del gobierno.

### ***Funciones del Primer Ministro:***

- Proponer las prioridades del programa de gobierno.
- Manejar el presupuesto.
- Establecer los lineamientos del programa económico.
- Establecer los lineamientos de la descentralización regional y local.
- Establecer los lineamientos de la política social.
- Propiciar un efectivo mecanismo de solución de controversias a nivel de los poderes públicos.
- Conducir el sistema de inversiones.
- Administrar un sistema de evaluación y control de la corrupción.
- Dirigir la acción del Consejo de Ministros.
- Conducir el proceso de consultas a los actores sociales relevantes respecto de las principales orientaciones de la política.

- Administrar el sistema de información centralizado y propiciar su uso por parte del conjunto del aparato público.
- Homogenizar los términos para la evaluación de proyectos y promover que el conjunto del sector público comparta un lenguaje y categorías comunes de aproximación a los problemas.

#### ***Funciones del Gabinete de Asesores del Primer de Ministro:***

- Planeamiento estratégico de largo plazo.
- Velar por la coherencia y consistencia de la política económica.
- Analizar el proceso de descentralización y proponer medidas para fortalecerlo.
- Brindar asesoría analítica al Consejo de Ministros.
- Procesar y sistematizar las consultas con los actores sociales para utilizarlas para rediseñar o corregir políticas.

#### ***Funciones del Consejo de Ministros:***

- Establecer los lineamientos de la política económica y social a nivel global y sectorial (a propuesta del Ministro del caso).
- Proponer legislación económica al Congreso.
- Velar por la participación efectiva de la sociedad civil.
- Aprobar la propuesta del Presupuesto de la República a debatirse en el Congreso.
- Aprobar las medidas económicas y sociales de su jurisdicción.
- Supervisar la implementación del programa económico y social.
- Dirigir la gestión pública.

#### ***Funciones del Consejo Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros***

- Coordinar la definición y ejecución de la política económica.
- Definir responsabilidad en la ejecución de la política económica.
- Informar al Consejo de Ministros de los acuerdos logrados y solicitar al Consejo la aprobación de políticas específicas cuando corresponda.

### ***Funciones del Consejo Interministerial de Asuntos Sociales***

- Coordinar la definición y ejecución de la política social.
- Definir responsabilidad en la ejecución de la política social.
- Informar al Consejo de Ministros de los acuerdos logrados y solicitar al Consejo la aprobación de políticas específicas cuando corresponda.

### ***Funciones del Consejo Interministerial de Modernización del Estado***

- Establecer los criterios para la reestructuración del Poder Ejecutivo.
- Coordinar la definición y la ejecución de los procesos de reforma institucional.
- Informar al Consejo de Ministros de los acuerdos logrados y solicitar la aprobación de políticas específicas cuando corresponda.
- Organizar los esfuerzos para la generación de indicadores de gestión en todos los niveles del Poder Ejecutivo.
- Articular los esfuerzos orientados a articular el manejo del presupuesto al desempeño de las organizaciones públicas.

### ***Funciones de los Secretarías de Estado:***

- Proporcionar capacidad analítica a los niveles de decisión del sector.
- Proponer la política sectorial y actuar como ente normativo.
- Ejercer directamente o delegar la función administrativa y/o reguladora del mercado que le corresponda.
- Actuar o delegar la acción de promoción sectorial.
- Ejercer la función de gestión pública.
- Supervisar la gestión empresarial, gerencial y de inversiones del sector.
- Propiciar la participación de la sociedad civil.
- Actuar como foro de solución de controversias en las instancias administrativas de su incumbencia.
- Proponer delegación de recursos y potestades a los gobiernos locales y regionales a la Oficina de Coordinación de Gobiernos Subnacionales.

***Funciones de los Organismos Autónomos e Instituciones descentralizadas:***

- Ejercer la función de la gestión pública en el área que le corresponde.
- Ejercer la función de administración y de regulación de mercado en el sector o sectores que le corresponde.
- Brindar asesoría analítica respecto a los temas que le corresponde.
- Actuar como agente promotor del Estado.

***Funciones de las Empresas del Estado:***

- Ejercer la función empresarial y gerencial en función de objetivos que combinen adecuadamente los criterios de rentabilidad privada y social en función de los objetivos de políticas.
- Formalizar su relación con el Estado a través de un contrato de rendimiento.
- Diseñar su proceso de rendición de cuentas simulando actuar en un escenario competitivo.

***Funciones de los Gobiernos Locales:***

- Proponer y ejecutar la política de desarrollo local
- Brindar asesoría analítica respecto a asuntos regionales y locales.
- Ejercer la función de gestión pública.
- Actuar como ente ejecutor de las funciones que se le deleguen con énfasis en los ámbitos relacionados a la infraestructura y el gasto social.
- Supervisar la gestión de las entidades autónoma y empresas de carácter regional y local.
- Propiciar la participación de la sociedad civil.

***Funciones de la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental***

- Conducir la política de descentralización y desconcentración del Estado.

- Evaluar la transferencia de recursos y potestades de los ministerios (obras públicas y gasto social) a los ministerios locales y regionales en función de la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales.
- Presentar la posición del Poder Ejecutivo respecto de los principales temas que el Congreso delibera.
- Coordinar la delegación de facultades del Congreso al Poder Ejecutivo.
- Coordinar la transferencia de información del Poder Ejecutivo que permita deliberar y decidir adecuadamente al Parlamento en la legislación económica y social.
- Facilitar el trabajo del Parlamento de supervisar y efectuar el seguimiento de la política económica y social.
- Evaluar la interacción entre el gobierno central y las entidades subnacionales y analizar los resultados.
- Establecer los mecanismos de coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Judicial.

### ***Funciones de la Secretaría de Estado de Presupuesto***

- Coordinar las acciones que permitan procesar con eficacia el Presupuesto General de la República y legislación relacionada.
- Establecer criterios para priorizar proyectos de gasto social.
- Articular el manejo del presupuesto en concordancia con el programa de gobierno.

### ***Funciones de la secretaría de Estado de Planeamiento Estratégico***

- Realizar el seguimiento del conjunto de políticas sectoriales.
- Permitir que el Presidente y el Primer Ministros tengan información relevante respecto del cumplimiento de las metas de gobierno.
- Evaluar periódicamente el desempeño de los principales programas nacionales.
- Analizar las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo para darle coherencia respecto al plan de gobierno.
- Concordar los planes estratégicos de cada sector.

***Funciones del Consejo Nacional del Medio Ambiente:***

- Establecer los lineamientos de política de medio ambiente.
- Planeamiento estratégico para el óptimo aprovechamiento de los recursos naturales.
- Análisis y seguimiento de los indicadores ambientales y evaluación de los políticas correspondientes.
- Análisis de la efectividad de la normatividad ambiental.
- Diseñar un fondo nacional del medio ambiente con participación del sector privado y del sector voluntario.

***Funciones del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología:***

- Establecer los lineamientos de la política científico-tecnológica.
- Planeamiento estratégico para establecer las prioridades en relación a la inversión en investigación y desarrollo.
- Análisis y seguimiento de la situación tecnológica de las empresas y su relación con la competitividad de las mismas a nivel internacional.
- Análisis de la efectividad de la normatividad relacionada a la promoción del cambio técnico.
- Diseñar un Fondo Nacional para la Innovación Tecnológica con participación del sector privado.

***Funciones del Consejo Nacional de Cultura y Defensa del Patrimonio***

- Establecer los lineamientos de la política cultural y de la transmisión de valores que formen una conciencia común entre los peruanos.
- Planeamiento estratégico en relación a las prioridades del desarrollo cultural del país.
- Análisis y seguimiento de los programas culturales a nivel nacional.
- Análisis de las normas de promoción de la cultura a nivel nacional.
- Diseñar un Fondo Nacional para el Fomento de la Cultura con la participación del sector privado y voluntario.

# **ANEXO V**

## **PROPUESTA DE FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS**



## **PROPUESTA DE FUNCIONES DE LOS MINISTERIOS**

### ***Ministerio de Finanzas (MF)***

El MF tendría por función general el mantenimiento de la estabilidad económica. Para ello tendrá como funciones específicas:

- Definir la política macroeconómica.
- Negociar la deuda externa.
- Recaudar impuestos.
- Normar, en coordinación con el Congreso, los incentivos de los organismos autónomos bajo su ámbito de influencia en orden de promover el cabal cumplimiento de sus funciones.
- Promover normas y medidas que aumenten la eficiencia en la asignación de los recursos.

Las Secretarías de Estado del MF serían las siguientes:

- Secretaría de Estado del Tesoro.
- Secretaría de Estado de Contabilidad Gubernamental.
- Secretaría de Estado de Crédito Público.

### ***Ministerio de Transformación Productiva y Comercio Exterior (MITRAPCO)***

El MITRAPCO tendría como función general promover el crecimiento de los diferentes sectores de la economía. Para ello deberá sus funciones específicas serían las siguientes:

- Identificar nuevas áreas de inversión y promover la participación de la inversión privada.
- Realizar las coordinaciones intersectoriales entre los sectores de industria y comercio exterior para promover la competitividad de las empresas manufactureras.

- Regular el comercio interior para promover la competencia y la defensa del consumidor.
- Normar la administración de las concesiones de los subsectores (minería, energía y turismo) bajo su responsabilidad.
- Normar en coordinación con el Congreso los incentivos de los órganos reguladores, las instituciones públicas descentralizadas y las empresas públicas dentro de su ámbito de responsabilidad.
- Generar y propiciar centros de innovación tecnológica en cada uno de sus subsectores.

Las Secretarías de Estado del MITRAPCO serían las siguientes:

- Secretaría de Estado de Comercio Exterior
- Secretaría de Estado de Comercio Interior
- Secretaría de Estado de Industria Básica y Petroquímica
- Secretaría de Estado de Manufactura
- Secretaría de Estado de Agroindustria
- Secretaria de Estado de Turismo

### ***Ministerio de Desarrollo e Inversión Social (MIDIS)***

El MIDIS tiene como función general la promoción de la equidad de la igualdad de oportunidades entre los peruanos. Para ello tiene como funciones específicas:

- Ejecutar los programas sociales.
- Promover la participación de los gobiernos locales, sector privado y sector voluntario en la lucha contra la pobreza para maximizar la cobertura de los servicios.
- Normar los incentivos que promuevan la calidad en la provisión de los servicios sociales por parte de la instituciones públicas descentralizadas y gobiernos subnacionales.
- Coordinar la delegación de potestades y recursos de los programas sociales hacia los gobiernos subnacionales.
- Maximizar la eficiencia en la asignación de los recursos destinados al área social.

Las secretarías de Estado del MIDIS son las siguientes:

- Secretaría de Estado de Lucha contra la Pobreza
- Secretaría de Estado de Salud
- Secretaría de Estado de Educación
- Secretaría de Estado de Trabajo y Seguridad Social
- Secretaría de Estado de Población.
- Secretaría de Estado del Deporte.

### ***Ministerio de Infraestructura Social y Acondicionamiento del Territorio (MISAT)***

El MISAT tendría como función general promover el crecimiento equilibrado de la infraestructura de modo de evitar que la existencia de déficits se convierta en una limitante del desarrollo del conjunto de la economía. Para ello deberá cumplir con las siguientes funciones específicas:

- Promover la participación de la inversión privada en aquellas áreas en donde sea posible.
- Maximizar la eficiencia en la asignación de los recursos del tesoro en obras de infraestructura.
- Realizar las coordinaciones con los gobiernos subnacionales para transferir potestades y recursos.
- Normar la provisión de servicios públicos no competitivos.
- Regular y supervisar las concesiones bajo su ámbito de responsabilidad.
- Normar, en coordinación con el Congreso, los incentivos de los órganos reguladores, las insituciones públicas descentralizadas y empresas públicas dentro de su ámbito de responsabilidad.

Las Secretarías de Estado del MISAT serían las siguientes

- Secretaría de Estado de Energía
- Secretaría de Estado de Infraestructura de Riego

- Secretaría de Estado de Telecomunicaciones
- Secretaría de Estado de Transportes
- Secretaría de Estado de Saneamiento
- Secretaría de Estado de Vivienda, Construcción y Desarrollo Urbano.

### ***Ministerio de Recursos Naturales (MRN)***

El MRN tendría como función general promover el crecimiento económico equilibrado y autosustentable de las actividades económicas relacionadas a los principales recursos naturales. Para ello deberá cumplir con las siguientes funciones específicas:

- Identificar nuevas áreas de inversión y promover la participación de la inversión privada.
- Promover la defensa del medio ambiente.
- Promover la competitividad de las empresas de los diferentes subsectores.
- Normar la administración de las licencias de los subsectores bajo su responsabilidad.
- Normar, en coordinación con el Congreso, los incentivos de los órganos reguladores, las insituciones públicas descentralizadas y empresas públicas dentro de su ámbito de responsabilidad.

Las secretarías de Estado del MRN:

- Secretaría de Estado de Asuntos Agropecuarios
- Secretaría de Estado de Pesquería
- Secretaría de Estado de Silvicultura y Flora y Fauna Silvestre.
- Secretaría de Estado de Biodiversidad y biotecnología.
- Secretaría de Estado de Minas

### ***Ministerio de Defensa (MD)***

La función general del Ministerio de Defensa es salvaguardar la integridad del territorio peruano.

Las Secretarías de Estado del MD:

- Secretaría de Estado de Aviación.
- Secretaría de Estado de Marina
- Secretaría de Estado del Ejército

### ***Ministerio del Interior (MI)***

La función general del MI es la defensa del orden interno. Por ello sus funciones específicas son:

- Conducción del aparato policiaco.
- Promoción de la participación de los gobiernos locales y sector voluntario para la defensa del orden interno.
- Establecimiento de organos especializados para el enfrentamiento de problemas específicos.
- Administración del sistema carcelario peruano.
- Organización de la defensa civil frente a desastres tanto naturales como generados por la mano del hombre.

Secretarías de Estado del MI

- Secretaría de Estado del Gobierno Interior
- Secretaría de Estado de Defensa Civil.
- Secretaría de Estado de Rehabilitación Social.

### ***Ministerio de Relaciones Exteriores***

La función general del MRE es la defensa de los intereses nacionales en las diferentes instancias del sistema político internacional.

Secretarías de estado del MRE

- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores

# **ANEXO VI**

**REAGRUPAMIENTO TRANSITORIO  
DE LAS AGENCIAS DE GOBIERNO  
Y EMPRESAS PÚBLICAS  
EN EL ORGANIGRAMA  
DEL ESTADO PROPUESTO**



## **REAGRUPAMIENTO TRANSITORIO DE LAS AGENCIAS DE GOBIERNO Y EMPRESAS PÚBLICAS EN EL ORGANIGRAMA DEL ESTADO PROPUESTO**

### *Consideraciones generales*

- La reagrupación de entidades públicas se circunscribe a las instituciones y empresas públicas que existen actualmente. El proceso de reagrupación sería sólo el paso previo a la identificación del número de agencias ejecutoras, órganos reguladores y empresas públicas que se requieren para el éxito de las políticas de cada sector.
- En la propuesta de reagrupación no se incluyen las nuevas entidades que sería necesario crear en el esquema propuesto. Del mismo modo, no se pretende identificar las entidades que deben dejar de existir.
- La ubicación de una determinada agencia en la casilla de un sector no implica necesariamente dependencia jerárquica con el mismo.
- La inclusión del Poder Judicial obedece a que determinadas entidades serían transferidas del Poder Ejecutivo al Judicial, ya que en el esquema propuesto desaparecería el actual Ministerio de Justicia.

<b>SECTOR</b> <b>ORGANISMO</b>	<b>PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS</b>	
	<b>Nombre</b>	<b>Siglas</b>
<b>Órganos autónomos reguladores constitucionales</b>		
<b>Órganos autónomos reguladores creados por ley</b>		
<b>Organismos públicos descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Estadística e Informática</li> <li>• Servicio de Inteligencia Nacional</li> <li>• Sistema de Defensa Nacional</li> <li>• Consejo Nacional de Ambiente<sup>78</sup></li> <li>• Consejo Nacional de Población</li> </ul>	INEI  SIN SDN CONAM
<b>Empresas estatales de derecho privado</b>		
<b>Empresas estatales de derecho público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Editora Perú</li> </ul>	

<sup>78</sup> Esta institución será adscrita al Consejo Nacional del Medio Ambiente, cuyas funciones se detallan en el anexo IV.

<b>SECTOR</b> <b>ORGANISMO</b>	<b>MINISTERIO DE FINANZAS</b>	
	<b>Nombre</b>	<b>Siglas</b>
<b>Órganos autónomos reguladores constitucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superintendencia de Administradoras de Fondo de Pensiones</li> <li>• Superintendencia de Banca y Seguros</li> <li>• Banco Central de Reserva</li> </ul>	SAFP SBS BCR
<b>Órganos autónomos reguladores creados por ley</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aduanas</li> <li>• Superintendencia Nacional de Administración Tributaria</li> <li>• Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores</li> </ul>	ADUANAS SUNAT CONASEV
<b>Organismos públicos descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contaduría Pública de la Nación</li> <li>• Oficina de Normalización Previsional</li> </ul>	ONP
<b>Empresas estatales de derecho privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corporación Financiera de Desarrollo</li> <li>• Inversiones Cofide S.A.</li> </ul>	COFIDE ICSA
<b>Empresas estatales de derecho público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco de la Nación.</li> </ul>	

<b>SECTOR</b> <b>ORGANISMO</b>	<b>MINISTERIO DE TRANSFORMACIÓN PRODUCTIVA Y COMERCIO EXTERIOR</b>	
	<b>Nombre</b>	<b>Siglas</b>
<b>Órganos autónomos reguladores constitucionales</b>		
<b>Órganos autónomos reguladores creados por ley</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual</li> <li>• Comisión Nacional de Zonas Francas</li> </ul>	INDECOPI CONAFRAN
<b>Organismos públicos descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Geológico Minero Metalúrgico</li> <li>• Registro Público de Minería</li> <li>• Promperú</li> </ul>	INGEMMET PROMPERU
<b>Empresas estatales de derecho privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Artesanías del Perú</li> </ul>	ADEPSA
<b>Empresas estatales de derecho público</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Banco de Materiales.</li> </ul>	

<b>SECTOR</b> <b>ORGANISMO</b>	<b>MINISTERIO DE DESARROLLO E INVERSIÓN SOCIAL</b>	
	<b>Nombre</b>	<b>Siglas</b>
<b>Órganos autónomos constitucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Universidades Nacionales</li> <li>• Asamblea Nacional de Rectores</li> </ul>	ANR
<b>Órganos autónomos reguladores creados por ley</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Superintendencia de Organizaciones de Salud</li> <li>• Instituto Peruano de Seguridad Social</li> </ul>	IPSS
<b>Organismos públicos descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Cultura<sup>79</sup></li> <li>• Instituto Peruano del Deporte</li> <li>• Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología<sup>80</sup></li> <li>• Instituto Nacional de Becas y Crédito Educativo</li> <li>• Biblioteca Nacional del Perú.</li> <li>• Instituto Nacional para la Protección del Medio Ambiente y la Salud</li> <li>• Instituto de Medicina Tradicional.</li> <li>• Instituto Nacional de Salud</li> <li>• Escuela Nacional de Salud Pública</li> <li>• Sociedad de Beneficiencias</li> <li>• Instituto Nacional de Bienestar Familiar</li> <li>• Programa Nacional de Asistencia Alimentaria</li> <li>• Cooperación Popular</li> <li>• Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud</li> <li>• Consejo Nacional de Población</li> <li>• Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social</li> </ul>	INC IPD CONCYTEC  INABEC BNP INAPMAS  INABIF PRONAA  COOPOP  INFES  FONCODES
<b>Empresas estatales de derecho privado</b>		
<b>Empresas estatales de derecho público</b>		

<sup>79</sup> Esta institución será adscrita al Consejo Nacional de Cultura y Patrimonio, cuyas funciones se detallan en el anexo IV.

<sup>80</sup> Esta institución será adscrita al nuevo Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, cuyas funciones se detallan en el anexo IV.

SECTOR ORGANISMO	MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y ACONDICIONAMIENTO DEL TERRITORIO	
	Nombre	Siglas
<b>Órganos autónomos reguladores constitucionales</b>		
<b>Órganos autónomos reguladores creados por ley</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Organismo Superior de Inversión Privada de Telecomunicaciones</li> <li>• Comisión Formalizadora de la Propiedad Informal</li> <li>• Superintendencia de Bienes Nacionales</li> <li>• Consejo Superior de Licitaciones y Contratos de Obras Públicas</li> <li>• Comisión Nacional de Zonas Francas</li> <li>• Fondo Nacional de Vivienda</li> <li>• Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento</li> </ul>	OSIPTEL COFOPRI SBN CONSULCOP CONAFRAN FONAVI SUNASS
<b>Organismos públicos descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Nacional de Inversión en Telecomunicaciones.</li> <li>• Instituto Nacional de Inversión en Transporte</li> <li>• Registro Predial de Pueblos Jovenes y Urbanizaciones Populares</li> <li>• Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción</li> <li>• Escuela Nacional de Marina Mercante</li> <li>• Consejo Nacional de Tasaciones</li> <li>• Instituto Nacional de Desarrollo Urbano</li> <li>• Instituto Nacional de Inversión y Normas de Vivienda</li> <li>• Instituto Peruano de Energía Nuclear</li> </ul>	INICTEL INAIT SENCICO ENAMM CONATA INADUR ININVI IPEN
<b>Empresas estatales de derecho privado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa Nac. Agua Potable y Alcantarillado de Lima</li> <li>• Corp. Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A.</li> <li>• Empresa de Servicios Postales del Perú.</li> <li>• Empresa Nacional Ferrocarriles del Perú<sup>81</sup></li> <li>• Empresa Nacional de Puertos del Perú<sup>82</sup></li> <li>• Empresa Nacional de Edificaciones</li> <li>• Petróleos del Perú<sup>83</sup></li> <li>• Empresa de Electricidad del Perú<sup>84</sup></li> </ul>	SEDAPAL CORPAC S.A. SERPOST ENAFER ENAPU ENACE PETROPERU ELECTROPERU
<b>Empresas estatales de derecho público</b>		

<sup>81</sup> En proceso de privatización.

<sup>82</sup> En proceso de privatización.

<sup>83</sup> En proceso de privatización.

<sup>84</sup> En proceso de privatización.

SECTOR ORGANISMO	MINISTERIO DE RECURSOS NATURALES	
	Nombre	Siglas
Órganos autónomos reguladores constitucionales		
Órganos autónomos reguladores creados por ley		
Organismos públicos descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Servicio Nacional de Sanidad Agraria.</li> <li>• Consejo Nacional de Camélidos</li> <li>• Instituto Nacional de Investigación Agraria</li> <li>• Instituto Nacional de Recursos Naturales</li> <li>• Patronato del Parque de las Leyendas</li> <li>• Instituto del Mar Peruano</li> <li>• Instituto Tecnológico Pesquero</li> <li>• Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología</li> <li>• Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero</li> <li>• Instituto Geológico Minero Metalúrgico</li> <li>• Registro Público de Minería</li> </ul>	SENASA CONACS INIA INRENA PATPAL IMARPE ITP  SENHAMI  INGEMMET
Empresas estatales de derecho privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empresa Nacional Pesquera Peruana<sup>85</sup></li> <li>• Empresa Minera del Perú<sup>86</sup></li> <li>• Empresa Minera del Centro<sup>87</sup></li> <li>• Agentes Navieros San Nicolás</li> <li>• Empresa Nacional del Tabaco</li> </ul>	PESCAPERU MINEROPERU CENTROMIN  ENATA S.A.
Empresas estatales de derecho público		

<sup>85</sup> En proceso de privatización.

<sup>86</sup> En proceso de privatización.

<sup>87</sup> En proceso de privatización.

SECTOR ORGANISMO	MINISTERIO DE DEFENSA	
	Nombre	Siglas
Órganos autónomos reguladores constitucionales		
Órganos autónomos reguladores creados por ley		
Organismos públicos descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial</li> <li>• Consejo Supremo de Justicia Militar</li> <li>• Instituto Geofísico Nacional</li> </ul>	CONIDA  IGN
Empresas estatales de derecho privado	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Industrias Militares del Perú S.A.</li> <li>• Servicios Industriales de la Marina</li> <li>• Industria Aeronáutica del Perú</li> <li>• Servicios Aéreos Peruanos</li> </ul>	INDUMIL SIMA S.A. INADAERPERU SAPSA
Empresas estatales de derecho público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caja de Pensión Militar Policial</li> </ul>	

SECTOR ORGANISMO	MINISTERIO DEL INTERIOR	
	Nombre	Siglas
Órganos autónomos reguladores constitucionales		
Órganos autónomos reguladores creados por ley		
Organismos públicos descentralizados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuerpo Generales de Bomberos Voluntarios del Perú.</li> <li>• Instituto Nacional de Defensa Civil</li> </ul>	INDECI
Empresas estatales de derecho privado		
Empresas estatales de derecho público		

<b>SECTOR</b> <b>ORGANISMO</b>	<b>PODER JUDICIAL</b>	
	<b>Nombre</b>	<b>Siglas</b>
<b>Órganos autónomos constitucionales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio Público</li> <li>• Defensoría del Pueblo</li> <li>• Contraloría General</li> <li>• Consejo Nacional de la Magistratura</li> <li>• Tribunal de Garantías Constitucionales</li> </ul>	
<b>Órganos autónomos reguladores creados por ley</b>		
<b>Organismos públicos descentralizados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Archivo General de la Nación</li> <li>• Instituto Peruano Penitenciario</li> <li>• Superintendencia Nacional de Registros Públicos</li> </ul>	AGN INPE
<b>Empresas estatales de derecho privado</b>		
<b>Empresas estatales de derecho público</b>		