



---

# Reforma del Estado y modernización de la gestión pública

---

JAVIER TANTALEÁN ARBULÚ<sup>60</sup>

## Contenido

---

*Breve resumen del documento. I. Diagnóstico. I.1. Los ciclos históricos de la estatalidad. I.2. La problemática básica (“nudos críticos”). I.3. Los avances realizados. II. Propuestas. II.1. Propuestas sobre la reforma. II.2. Los mecanismos instrumentales y metodológicos de un proceso de modernización de la gestión pública*

---

## BREVE RESUMEN DEL DOCUMENTO

Se ha querido en este trabajo presentar la temática de la reforma del Estado y la modernización de la gestión pública en lo que atañe a la gobernabilidad en sus tres dimensiones: democrática, económica y social. De tal manera que los lineamientos de las soluciones propuestas se inserten dentro de la misma problemática de la gobernabilidad. Nos parece que no es posible hablar de reforma del Estado sin relacionarla con la naturaleza de la gobernabilidad, lo que supone la adopción de enfoques conceptuales y metodologías específicas. Este aspecto merece ser señalado porque toda estrategia y metodología de reforma y modernización del Estado a ser utilizada está correlacionada con las prácticas políticas y las percepciones que los actores sociales tienen con relación al mismo, tanto

---

<sup>60</sup> Ingeniero civil, economista, magíster y doctor en Desarrollo Económico. Ha sido jefe del Instituto Nacional de Planificación, embajador ante la FAO, consultor del BID y del PNUD en Uruguay, Chile, República Dominicana, Georgia y Armenia. Autor de varios libros y ensayos. Actualmente es coordinador académico de la Maestría de Gobernabilidad en el Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porres.

en lo referente a sus fines y funciones, como al uso que de este pueda hacerse en función de los proyectos de gobiernos de los partidos políticos, que aspiran a gobernar el Estado o que ya están en él.

El presente documento comienza con una periodificación de los ciclos históricos de la estatalidad, con fines analíticos, explicativos y comprender en sentido positivo las experiencias históricas. A continuación se desarrolla lo que hemos denominado el universo temático y multidimensional de la reforma y de una estrategia de corto, mediano y largo plazo a partir de lo que debe ser el rol del Estado; con una propuesta de reformas. Luego se presentan algunas consideraciones políticas en relación con la reforma. Y finalmente se esbozan ocho procesos de modernizaciones básicas y se trata los principales instrumentos y metodologías del proceso de modernización de la gestión pública.

## I: DIAGNÓSTICO

### I.1. Los ciclos históricos de la estatalidad

#### *Ciclo primero. La construcción del Estado nacional (1821-1930)*

Históricamente, este ciclo abarca desde la etapa fundacional hasta las primeras décadas del siglo XX. En él, en lo sustantivo, el Estado tenía una connotación jurídico-formal y administrativa, que se fue definiendo por un conjunto de variables históricas, en las que los estudios y análisis que se realizaban tenían un marcado corte juricidista.<sup>61</sup> El Estado, su configuración formal y sus prácticas internas no son en este periodo una preocupación ciudadana. Más aún, en un país como el Perú, con un componente muy importante de población campesina-rural que se mantenía dentro del proceso de relaciones precapitalistas. Solo un grupo reducido de individuos e instituciones, como los comerciantes, grandes propietarios de la tierra, algunos profesionales liberales, el Ejército, el clero, se interesan y participan en el proceso de construcción y administración del Estado. Etapa en la cual si bien el Estado *de jure* era asumido como liberal, el

---

<sup>61</sup> Es evidente que este ciclo de estatalidad está considerado de una manera sumamente genérica, pero en él se pueden definir subciclos: 1821-1845 (Estado caudillista. Primer militarismo); 1845-1879 (Leviatán guanero); 1879-1883 (Guerra del Pacífico); 1883-1895 (Reconstrucción nacional y segundo periodo militarista); 1895-1899 (Estado constructor desarrollista); 1899-1919 (Estado de los partidos de notables. República plutocrática); 1919-1930 (Primer Estado modernizador del siglo XX: con democracia y dictadura).

Estado *de facto* interactúa con una infraestructura económica de un nivel mínimo de industrialización y con poderosos intereses exportadores que fueron variando en el tiempo: guano, salitre, azúcar, algodón y diversos productos del sector minero, como la plata y el cobre. La tarea que se fija el Estado en este ciclo es construirse a sí mismo, es decir, dotarse de marcos jurídicos e institucionales básicos (administraciones centrales y departamentales, infraestructura para servicios básicos, ferrocarriles, caminos, etc.), tomando para ello como referencia, en especial, los estereotipos administrativos europeos y norteamericano. Produciéndose en ciertos momentos tensiones entre las regiones y la capital, dentro de la discusión descentralismo versus centralismo. Esta fase, en el ámbito político, tiene como carácter determinante que el Estado juegue un rol estructurador como instrumento jurídico de la sociedad. Sin embargo, han habido dos momentos históricos en que el Estado incrementó fuertemente los servicios públicos y su propio crecimiento: durante la era del guano y en el gobierno de Leguía. En el primer caso, en las décadas de 1850 y 1860,<sup>62</sup> hubo momentos en que representó el 20% del PNB en el ámbito de gastos, convirtiéndose, en términos relativos, probablemente en el Estado más grande del mundo, si tomamos en cuenta que en los países de mayor nivel de desarrollo, por esos años, el Estado representaba un promedio del 10% del PNB; y esto se debió fundamentalmente a la renta exportadora guanera.<sup>63</sup> En el segundo caso, en el gobierno de Leguía, entre 1921 y 1929, los gastos del gobierno central se multiplicaron por 2.3 veces y tuvieron un rol tan destacado los préstamos extranjeros para financiar el presupuesto público que, por ejemplo, en 1927 fueron mayores a los propios ingresos del Estado.<sup>64</sup>

### *Ciclo segundo. El Estado como instrumento de poder. El Estado represor (1931-1956)*

Este ciclo es el que básicamente resulta luego de la crisis del capitalismo mundial de los años 1930, y en el que se produce *el primer paradigma modernizador*

---

<sup>62</sup> Nuestras estimaciones nos permiten deducir que el “coeficiente de corrupción” de la era del guano (1850-1878) es aproximadamente igual a tres mil millones de dólares del 2002, o sea el 100% del PNB conjetural de 1876.

<sup>63</sup> En el siglo XIX, los economistas clásicos y los filósofos de la política defendían el “Estado mínimo”, pues consideraban que la función del gobierno se limitaba a la defensa nacional, la policía y la administración. En 1870 la participación de varios países industrializados en la economía era en promedio solo 8.3% del PBI (Buchanan, James, Op. Cit.).

<sup>64</sup> Tantaleán Arbulú, Javier. *El Perú y Occidente. Siglos XIX y XX*, Lima, ms. inédito, 2003.

*globalizado del Estado.* La crisis tuvo como consecuencia la radicalización del movimiento popular y la reproducción de las corrientes y tendencias reformistas, nacionalistas, socialistas, antioligárquicas, populistas, antimperialistas y comunistas, así como la vertebración de los sectores medios y del pueblo en organizaciones políticas. La respuesta del poder fue la fuerte represión del movimiento popular, la promulgación de la Constitución de 1933 incorporando elementos de una sociedad más moderna, la creación de la Junta de Obras Públicas con el fin de construir obras por el Estado para combatir el alto índice de desempleo, la adopción de una nueva unidad monetaria, la creación del Banco Central de Reserva del Perú, la reformulación y modernización de la política tributaria y la creación de la banca de fomento agrícola, industrial y minera. Asimismo, el Estado adoptó nuevos instrumentos de política macroeconómica de inspiración keynesiana, dentro del paradigma mundial, con la finalidad de paliar las grandes fluctuaciones del ciclo económico. En este periodo se producen intensos conflictos intrasociales, que no tardaron en trasladarse al Estado; esto por el carácter explícitamente “sectorial o corporativo” que fue tomando a lo largo del mismo. Es que la no “autonomía” del Estado con relación a los intereses en pugna y la utilización corporativa de los mecanismos estatales por fracciones de la sociedad, llevaron a numerosos grupos sociales a plantearse el tema del carácter y la naturaleza del hasta entonces considerado como Estado-Nación. En este ciclo histórico de estatalidad sólo ocurre un corto periodo de primavera democrática luego de la post Segunda Guerra Mundial, entre los años 1945 y 1948, que económicamente tuvo resultados insatisfactorios. No tarda en producirse una confluencia de intereses entre fracciones sociales (obreros, campesinos, asalariados, profesionales) con los gérmenes de los nuevos partidos políticos que aparecen en la escena política nacional (Aprista, Comunista y Socialista); no tarda en plantearse, de manera explícita, el tema del acceso al poder del Estado por la vía democrática o insurreccional como el mecanismo o instrumento para el cambio de la sociedad y de la economía. El cambio es el cambio del sistema, lo que requiere de un nuevo ordenamiento jurídico-institucional, que pasa básicamente por el cambio en el sistema de propiedad, acumulación y distribución. En esta fase los esfuerzos estaban puestos en defender o atacar el Estado de Derecho. Poco se pensaba en cambiar su lógica organizativa ni en la transformación de su capacidad operacional. El Estado era el centro del conflicto y el “botín” político. El problema no era económico ni de funcionamiento o ineficacias operacionales, sino prioritariamente de diseño societal y, por lo tanto, político; y la metodología para resol-

verlo se debía corresponder con esa naturaleza: el golpe de Estado, las alianzas cívico-militares, la insurrección de las masas, etc. En este ciclo histórico de estatalidad, el militarismo es el eje de poder fáctico fundamental (constituye el tercer periodo militarista republicano). Sin embargo, las fuertes inversiones realizadas por el Estado en educación y salud en los años 50 redundaron en una mejora en la distribución del ingreso.<sup>65</sup>

### *Ciclo tercero. El Estado desarrollista y neoestructuralista (1956-1990)*

Luego de la post Segunda Guerra Mundial se desarrolla el segundo paradigma de modernización mundializada, en el que irrumpen la “ideología” del desarrollo y la “institucionalización” de un nuevo orden mundial, con la creación del FMI, el Banco Mundial y el GATT, conjuntamente con las Naciones Unidas. Estos organismos completan y complementan el nuevo poder público multinacional para regular, económica y políticamente, el “nuevo orden internacional”. Asimismo, se crean la FAO, UNESCO, OMS, UNICEF, CEPAL, PMA, etc. En la base de la preocupación, en el diseño de estos organismos internacionales, está no sólo evitar la repetición de guerras como la de 1939-45, sino especialmente prevenir y sortear situaciones similares a la crisis del capitalismo liberal a la antigua de los años 30. Procesalmente se da forma al segundo paradigma de la modernización que predominaría en los años 50, 60, 70 y 80 en el Perú. (En otros países de América Latina, este ciclo estatal culmina a mediados de los años 70.) Constituyéndose, por lo tanto, en la segunda *ola* mundial de la modernización; aquella que también “descubre el Tercer Mundo”, para usar la expresión de Ignacy Sachs. Será esta la vía para resolver los elementos que están en la base de los conflictos societales. La transformación de algunos elementos del Estado tradicional, oligárquico, es una condición necesaria; para ser aplicada, la “ideología desarrollista” necesita de un Estado con nuevas capacidades de acción y, por lo tanto, este deberá ser sometido a un rediseño institucional que le permita asumir funciones relacionadas con:

- la planificación del desarrollo de la economía desde el Estado.
- la regulación estatal del tipo de cambio, las tasas de interés, los aranceles, las tarifas de servicios, los salarios, las utilidades, los precios, etc.;

---

<sup>65</sup> Hunt, Shane. *Distribución, crecimiento y procedimientos gubernamentales en el Perú*. Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Seminario Economía Peruana I, mimeo, 1976.

- la industrialización forzada vía la sustitución de importaciones;
- la inversión concentrada en manos del Estado;
- la propiedad estatal de industrias, sean éstas articuladoras de sistemas productivos o puntos de acumulación de excedentes.

Dado el *carácter globalista* que el proyecto societal del modelo desarrollista presupone y manifiesta, la mayoría de los grupos y actores sociales esperan encontrar u obtener de él algún tipo de beneficio más o menos directo y la relación sociedad civil - Estado toma un nuevo perfil. Es así como los industriales se beneficiaron de un Estado que los protegía de la competencia externa en el mercado interno y les daba acceso a líneas de crédito a tasas preferenciales; los trabajadores vieron incrementar el poder de sus organizaciones sindicales; el Estado arbitraba la relación y los conflictos entre propietarios y trabajadores; los consumidores sintieron que su salario y capacidad de consumo estaban asegurados por un Estado que regulaba las tarifas (agua, electricidad, transporte, teléfono, etc.) y controlaba los precios. En esta fase la naturaleza del régimen político toma múltiples formas, ya que el modelo podía desarrollarse *con o sin* democracia. Importaba más el objetivo deseado y el resultado obtenido que la naturaleza del régimen político-institucional encargado de llevarlo a cabo.<sup>66</sup> Esta experiencia coincide, de acuerdo con los *Informes* del Banco Mundial sobre los países asiáticos, en que una fuerte inversión en capital humano tiene como efecto una mejora en la distribución del ingreso.

#### *Ciclo cuarto. El Estado ajustador*

Es el de la irrupción del discurso de la reforma o de cómo una necesidad de ajuste se transforma “rocambollescamente” en un “prototipo societal”. Este ciclo histórico de estatalidad se inserta en el *tercer paradigma modernizador* del siglo XX. Lo paradójal y significativo es que, en la región, la incorporación del tema de la reforma del Estado no llega explícitamente desde la clase política o del discurso político mismo, sino como una necesidad de naturaleza explícitamente económica. Así el liberalismo económico (que no es lo mismo que liberalismo político) entra en la escena nacional de la mano de las necesidades del sistema financiero internacional.

---

<sup>66</sup> Vigier, Pierre. *Metodología de la gestión pública*. Asunción, PNUD, PAR/94/004-RLA/91/031, 1998.

En los países ex comunistas de Europa del Este y en América Latina, se ha impuesto en los años 90 una concepción macroeconómica –también conocida como *la doctrina del ajuste estructural*– que supuestamente es la buena dirección que asegura el éxito económico de las políticas gubernamentales. Aunque, en algunos países latinoamericanos, ya se aplicaba desde los años 80, en pleno periodo de crisis de onda larga del capitalismo, iniciada hacia 1973.

Los postulados de este paradigma modernizador son los siguientes:

- a) La base empresarial privada es el motor y vector de crecimiento de la economía.
- b) La privatización del sector público empresarial, con objetivos que van desde la captación de ingresos públicos y más mercado libre, hasta la mejora de la eficiencia y la productividad y del mayor beneficio al consumidor.
- c) Una política monetaria que asegure una moneda estable, diseñada por bancos centrales de reserva autónomos del poder político.
- d) La eliminación de los controles monetarios y de los precios, en un contexto de desreglamentación de la actividad económica.
- e) La “privatización” del sector público, eliminándose los subsidios.
- f) La libertad del mercado laboral para despedir y contratar trabajadores.
- g) La implementación de un sistema financiero libre que permita la voluntaria movilidad de capitales.
- h) Un considerable grado de apertura de la economía, vía reducciones en las tasas arancelarias y paraarancelarias, y eliminación de diversos mecanismos proteccionistas.
- i) La privatización de las comunicaciones e informaciones.
- j) La máxima apertura a la inversión extranjera en recursos naturales y en ramas económicas, para hacer de ellas el factor de crecimiento.
- k) El diseño de marcos jurídicos que garanticen el programa de reformas.<sup>67</sup>

El proceso reformista se inicia con la necesidad de reequilibrar las cuentas del sector externo (balanzas comercial, de servicios y de capitales), con el fin de liberar divisas que permitan cumplir los compromisos derivados de los altos niveles de endeudamiento externo que con los organismos internacionales de crédito y la banca privada transnacional asume la mayoría de los países del área. Para liberar divisas, algunas operaciones son necesarias:

- 1) disponer de ahorro fiscal;
- 2) disponer de divisas.

---

<sup>67</sup> Tantaleán Arbulú, Javier. *Enemigos de la democracia*. Lima, Editora 22 de Agosto, 1994; 547-548.

Esta metodología, que será denominada de “ajuste estructural”, produjo significativos impactos sobre numerosas funciones estatales clásicas y desde allí sobre los diseños organizativos y los procedimientos internos de trabajo de varias instituciones claves del Poder Ejecutivo.

El proceso de ajuste no tiene o no requiere un modelo político particular; es así que el de la región se ha realizado con o sin democracia:

- Chile : sin democracia (1983-1990) y luego con ella (1990-2003).
- Argentina : sin democracia (1975-1983) y luego con ella (1990-2001)
- Venezuela : con democracia y represión.
- Perú : con democracia de baja intensidad y autoritarismo (1990-1997).

Uno de los problemas centrales radica en que numerosos actores sociales confunden hoy el instrumental reformista de origen macroeconómico y el éxito que este ha tenido en relación con sus propios objetivos iniciales, con una teoría de la reforma del Estado; y, más peligroso aún, con una concepción societal nacional e internacional, que no está contenida en el proceso de ajuste estructural. A pesar de la naturaleza profundamente transformadora y de los impactos que su aplicación ha tenido sobre el Estado y la sociedad, es imposible y sería suicida que la clase política confunda una disciplina o una ingeniería económica con un modelo de reingeniería estatal o de desarrollo societal. La economía y la sociedad tienen evidentemente mucho en común, pero el desarrollo es más grande y complejo que el desarrollo económico y *el Estado necesario al desarrollo de una sociedad es también más complejo que un Estado adecuado para una administración macroeconómica eficiente.*

## I.2. La problemática básica (“nudos críticos”)

La reforma y modernización del Estado se ha convertido en uno de los objetivos estratégicos de la gobernabilidad democrática, económica y social y resulta uno de los nudos cruciales para el desarrollo del país, caracterizado por tener una sociedad fracturada socialmente (el historiador Jorge Basadre hablaba del “abismo social”), desarticulada, poliédrica étnica y culturalmente, y de profunda heterogeneidad espacial, geográfica, social, económica e institucional al nivel de la sociedad, con cinco macroecosistemas bien diferenciados: el costeño, el andino, el amazónico, el altiplánico que tiene como corazón al lago Titicaca y el de selva alta o *rupa-rupa*, tal como lo calificó el sabio Javier Pulgar Vidal, entre los 400 y

1,000 m.s.n.m. Al caracterizar de esta forma la realidad, solo se quiere brindar una imagen de la complejidad que tiene un proceso de reforma y modernización del Estado, que en la actualidad, por lo general, utiliza normas e instrumentos uniformes para un espacio y una realidad nacional tan heterogéneos.

El sistema estatal actual (especialmente los poderes Judicial, Ejecutivo, Legislativo y algunos gobiernos regionales y locales) tiene un alto grado de desaprobación de parte de la opinión pública, con cifras que superan, *grosso modo*, el 85 por ciento.<sup>68</sup> Que son las más altas desde que se encuesta sobre este tipo de temática a la opinión pública, lo que evidencia falta de legitimidad y crisis de representación de la clase política peruana, con excepciones que confirman la regla. Como consecuencia, existe una inmensa brecha entre los sectores poblacionales y los intermediarios políticos que democráticamente los representan.

Analizando los ciclos de estatalidad republicana, se comprueba que los grandes procesos de corrupción republicanos y de gobiernos ratonescos están asociados a crecimientos significativos del ingreso y gasto público y a operaciones de la deuda externa (era del guano, el oncenio leguista y el fujimorismo).

La población percibe –y las estadísticas lo confirman– que el Estado peruano es un aparato poblado;<sup>69</sup> con promedios salariales bajos (a excepción de los más altos cargos directivos); ineficiente, burocrático, clientelista (“botín político”), con un considerable grado de corrupción, centralista y concentrador en sus funciones en el gobierno central, y costoso, en especial para los sectores medios, con cierta capacidad de ingresos, sobre los que cae parte importante de los diferentes tipos de tributos;<sup>70</sup> y que está brindando muy mediocrementemente los

---

<sup>68</sup> Si medimos el índice de confianza en los poderes del Estado y en ciertas instituciones, el asunto es más dramático: solo el 2.7% confía en el Poder Judicial, el 3% en el Poder Ejecutivo y 5.7% en el Poder Legislativo. Apenas un 5.7% confía en los gobiernos regionales, un 5.4% en la policía nacional y el 10.8% en las Fuerzas Armadas. El Estado, por lo tanto, no merece la confianza de al menos el 90% de la población peruana. O no le creen o no les interesa su existencia. Pero ello no es todo. La desconfianza hacia las instituciones no estatales no se queda atrás. Solo el 10.8% confía en los partidos políticos, 7.3% en los empresarios, 14% en los sindicatos y apenas un 15.7% en la prensa, el supuesto cuarto poder del Estado. (Fuente: Ramos Tremolada, Ricardo. “La burbuja ciega”, *Perú 21*, Lima 10 de agosto 2003.)

<sup>69</sup> Según cifras proporcionadas por funcionarios del MEF a la Comisión de Presupuesto del Congreso de la República, la empleocracia pública estaría entre 900 mil y 1 millón de personas, bajo todos los sistemas de contratación. Habría que comparar esta cifra con el 49% de la PEA que está considerada como *empleada* por el INEI, y que significa el 22% (Kuczynski, Pedro Pablo. “La reforma del Estado”, diario *Correo*, 5 octubre 2003; 12).

<sup>70</sup> Según estimados realizados para este estudio, una persona que figura en planilla y tiene un sueldo total de 15 mil nuevos soles mensuales, tributa al Estado 42% de sus ingresos, mientras que la presión

servicios básicos de educación, salud y seguridad ciudadana. Además con una estatalidad entre cuyas partes hay desorden, descoordinación y disfuncionalidad. Todo lo cual implica una gran fragilidad institucional y, lo que es más grave, una sustantiva crisis del Estado, en un país con islotes de modernidad en un océano de pobreza y donde la amenaza del terrorismo persiste, siendo además un importante productor de coca y cocaína. En el caso peruano hay espacios de nuestra heterogénea realidad en que simplemente el Estado no existe, o si existe no funciona. Como ha declarado Guillermo O'Donnell, en la población de América Latina prevalece la percepción de la inexistencia de un Estado útil a la nación, es decir, un Estado que ya no es verosímil como un agente de políticas de bien público, lo cual produce una distancia entre un Estado, cada vez más desguarnecido, y la población.<sup>71</sup> Estos, en conjunto, son los principales “nudos a ser desatados” de una estrategia reformista y de modernización del Estado.

Mucho se ha discutido sobre el tamaño que debería tener el Estado en relación con la economía. Sin embargo, pensamos que esta es una discusión importante y que puede ser ilimitada, aunque evidentemente no se trata de tener estados opresivos sobre el contribuyente y que además brinden servicios de mala calidad. A modo de ejemplo, el Premio Nóbel de Economía 1986, James Buchanan, de la Escuela del Public Choice o Escuela de Virginia, un crítico liberal del Estado moderno, al que definió como un “Robin Hood miope de los bosques”,<sup>72</sup> sostiene, refiriéndose a los países de más alto desarrollo: “Las sociedades modernas han aceptado que el Estado debe desempeñar un mayor papel en la economía y debe perseguir objetivos como la redistribución y el mantenimiento del ingreso. No es posible volver atrás... Sin embargo, la mayoría de los beneficios sociales y económicos importantes pueden lograrse con un nivel de gasto público muy inferior al actual. Es posible que no se necesite mucho más del 30% del PBI para lograr la mayoría de los objetivos sociales y económicos que justifican la intervención estatal...”.<sup>73</sup> Mientras que otro Premio Nóbel, el neokeynesiano Paul Samuelson, afirma: “La experiencia demuestra que en Esta-

---

tributaria del 2004 posiblemente se ubique en un 12.4% del PBI. Estos datos coinciden con un estudio que hiciera el diario *Expreso* en 1966. Ejemplo que grafica la desigual forma de contribución de los sectores sociales al fisco, que es la otra cara de la desigualdad social.

<sup>71</sup> En Ruiz Caro, Ariela, *Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un “nuevo consenso” en América Latina*. Santiago de Chile, CEPAL, serie Gestión Pública, Dic. 2002; 51.

<sup>72</sup> Declaraciones en *Cambio 16*, N° 1099, 14 Dic. 1992; 36-38.

<sup>73</sup> *Social Inequality. The State and Values*; traducido en *Expreso*, 3 Nov. 1996.

dos Unidos, Japón, Suecia, Suiza y, me atrevo a decir, en España, los gobiernos democráticos pueden utilizar de un tercio a un cuarto del Producto Nacional Bruto (PNB) para rectificar las desigualdades extremas de las rentas personales producidas por los mecanismos del mercado”.<sup>74</sup> Sobre esta temática se pueden seguir citando diversos autores e investigaciones, pero lo evidente es que el llamado “tamaño del Estado” es un elemento que puede ser muy variable, de acuerdo a circunstancias económicas, sociales y políticas, no existiendo una cifra milagrosa. El Premio Nóbel Arthur Lewis cree que el Estado moderno, en los países no desarrollados, debería tener como objetivo una tasa de recaudación de 20% del PBI. Esto nos parece una meta aceptable, que el Perú puede alcanzar. Por ejemplo, entre los años 1980 y 1981, como resultado de una importante reforma tributaria, el Estado logró bordear las cifras del 18% de presión tributaria. Nuestro problema ha sido la incapacidad política del Estado para movilizar suficientes recursos internos para financiarse, por un lado, y la tendencia crónica a adoptar una política financiera de alto riesgo, a menudo con consecuencias desastrosas. Si el Estado no genera más recursos, es imposible una estrategia reformista y modernizadora del mismo.

En cuanto a gastos, el presupuesto del año 2004 tiene una estructura sumamente rígida, compuesta de la manera siguiente: 62% para sueldos, bienes y servicios, etc.; 25% para el pago de la deuda pública y solo 13% para inversión; y este problema se complicaría en los próximos años por los compromisos de pago de la deuda externa, que tiende a convertirse en una “bomba de tiempo”, según el experto Raúl Salazar.

Una de las medidas más perniciosas contra la búsqueda de un Estado más racional fue, definitivamente, la desaparición del Sistema Nacional de Planificación, del Sistema de Preinversión Pública y de la Cooperación Técnica Internacional, del Banco de Proyectos Públicos y del Instituto Nacional de Planificación, que habían sido diseñados en el año 1962 por un equipo jefaturado por el más importante economista latinoamericano del siglo XX, Raúl Prebisch. Esto ocasionó la ausencia de un sistema de priorización de inversiones públicas y de una priorización sectorial, así como de horizontes de planificación estratégica de más largo aliento. Inclusive países con políticas macroeconómicas renovadas en los años 80 y 90, como Chile, tienen un Ministerio de Planificación y Cooperación Técnica. En América Latina, los países que no cuentan con un Ministerio de Planificación, por lo general tienen una Secretaría Técnica de

---

<sup>74</sup> Conferencia. Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, Oct. 1991.

Planificación dentro del ámbito de la Presidencia de la República, como en los casos de Centroamérica y del Paraguay. Otro problema derivado de la falta de una institución de planificación estratégica es que el Estado no cuenta con el organismo responsable multisectorial del diseño, la formulación y el seguimiento de un programa de gobierno, y carece de planes estratégicos de desarrollo institucional para cada uno de los poderes del Estado, gobiernos regionales y locales, como sí encontramos en los sistemas de planificación estratégica de la región latinoamericana. Es a partir de una institución de este tipo que se puede transferir metodologías e instrumentos de planificación estratégica a los gobiernos regionales y locales, y capacitar a los recursos humanos técnicos encargados descentralizadamente de llevar a cabo esta tarea.

De otro lado, investigaciones del Banco Mundial sobre los países que han tenido éxito en sus procesos de crecimiento y desarrollo le otorgan un lugar preferente al rol del Estado en materia de políticas y en la creación de una base institucional para el crecimiento que descansa en la cooperación entre el Estado y el sector privado, de tal forma que se tenga como principio crecimientos compartidos con los sectores medios y pobres, convenciendo a las elites económicas que apoyen las políticas favorables a las reformas y modernizaciones del Estado, y al fomento de una burocracia eficaz, con una tecnocracia competente, idónea, honrada (que es el problema más complejo) y profesional.<sup>75</sup>

### I.3. Los avances realizados

Es preciso mencionar que en la esfera de la modernización del Estado se han dado algunos instrumentos jurídicos y avances en materia de gestión. En el primer caso destaca la Ley Marco de Modernización del Estado (Ley N° 27658), que declara al Estado en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático y al servicio del ciudadano, y que establece la celebración de convenios de gestión entre entidades de la administración pública central, teniendo en cuenta lo siguiente:

---

<sup>75</sup> *Informe sobre el desarrollo mundial 1996. De la planificación centralizada a la economía de mercado.* Banco Mundial, Washington D.C., 1996. *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación.* Banco Mundial, Washington D.C., 1997. *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy.* Banco Mundial, Washington D.C., 1993. *World Economic Report: Entering the 21<sup>st</sup> Century.* World Bank - Oxford University Press, 2000.

- a) El establecimiento de metas vinculadas al proceso de modernización y de descentralización.
- b) El marco macroeconómico multianual (MMM).
- c) Las metas y los objetivos establecidos en los planes estratégicos sectoriales multianuales (PESEM).
- d) El establecimiento de mecanismos de transparencia que permitan a la ciudadanía medir el desempeño institucional y la obtención de metas y objetivos establecidos.

Asimismo se establece los “programas piloto de modernización” en los sectores de la Presidencia del Consejo de Ministros y del Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Estos programas incluyen a los organismos públicos descentralizados adscritos a los sectores mencionados.

Por Ley N° 727293 se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas; los proyectos de inversión pública (PIP) y sus fases; la Dirección General de Programación Multianual del Sector Público (DGPMSP); y los órganos del Sistema Nacional de Inversión Pública:

- autoridad técnico-normativa del sistema;
- órganos sectoriales;
- órgano resolutorio del sector;
- Oficina de Programación e Inversiones (OPI);
- unidades formuladoras y unidades ejecutoras.

Sin embargo, en la actualidad existe un divorcio entre la planificación y el Sistema Nacional de Inversión Pública, pues no se cuenta con un programa de desarrollo económico y social que le dé coherencia y norte a seguir a las inversiones públicas en su conjunto. Durante los años 90 no ha existido una cuidadosa selección de prioridades de desarrollo que sea resultado de una planificación estratégica y de su materialización en una programación de las acciones del Estado. Esta debería ser la tarea del futuro Centro de Planificación Estratégica, que ha sido uno de los resultados concertados en el Acuerdo Nacional. De la misma manera, los recursos de la cooperación financiera y técnica internacional deberían responder a las prioridades señaladas en un plan estratégico, que también tendría que ser una de las actividades que desarrolle el mencionado Centro de Planificación Estratégica, para que estos recursos conformen un subsistema

dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública del Perú, y no operen como un componente aislado o independiente de la programación del desarrollo.<sup>76</sup>

## II: PROPUESTAS

### II.1. Propuestas sobre la reforma

En algunos países de la región existen sectores que piensan equivocadamente en la modernización del Estado como la fase culminante de los ciclos históricos ya descritos. Se plantea la transformación simple de los instrumentos de gestión tradicionalmente utilizados por la administración pública (organigramas, manual de organización y funciones, manual de procedimientos, etc.) en nuevas *tecnologías de gestión* que en general coexisten con los diseños organizativos tradicionales. Sin embargo, la “era” del perfeccionamiento del “management” público, si bien es una preocupación nueva de la clase política de la región, tiene ya un largo camino recorrido en otros países.

Como se comprenderá, en esta fase se vuelve a poner énfasis en el instrumental, pero esta vez no para la regulación de la sociedad por el Estado, sino para la autorregulación administrativa y el incremento de la eficacia operacional de la gestión pública.

En medio del proceso reformista y modernizador irrumpe no ya el tema de la democracia en su conocida faz política (como el sistema de partidos políticos, régimen electoral, gobierno y parlamento elegidos, etc.), sino el de la *democratización de la sociedad, de la vida social*. Se traslada el eje del discurso de lo económico a lo societal, de lo sectorial a lo global, de lo central a lo regional y local. Este proceso no puede realizarse sin sustanciales transformaciones del propio Estado y de sus relaciones con la sociedad, sino que también implica transformaciones al interior de la propia sociedad civil, en el sistema de relaciones entre sus diferentes componentes, que tal vez no necesiten pasar necesariamente por la intermediación estatal ni por la gubernamental. Tal vez aquí esté una de las claves del proceso futuro de reforma de los estados nacionales, ya que este será la consecuencia de procesos societales más explícitos, de una nueva arquitectura primero societal y luego estatal para regular su funcionamiento.

---

<sup>76</sup> Recientemente, en el CADE 2003, la entonces Presidenta del Consejo de Ministros lanzó cinco propuestas para la reforma del Estado: 1) fortalecer el planeamiento estratégico; 2) fortalecer la descentralización; 3) reformar la actividad empresarial del Estado en la economía; 4) reformar el régimen del funcionario público y 5) reformar el sistema de compra y adquisiciones del Estado.

En este contexto existe en la clase política una cierta “ideología o cultura” del Estado y de su reforma y modernización, que se caracteriza por la coexistencia de varios elementos característicos de los procesos y de las metodologías correspondientes a los ciclos históricos de la estatalidad. Esta supervivencia influye, en primer lugar, en la concepción formal y a partir de ella en las actuales prácticas que esta clase está en condiciones de asumir y hacer efectivas en materia de reforma y modernización, imposibilitando esta heterogeneidad en muchos casos que la misma asuma con mayor objetividad la naturaleza profunda de las tareas de reforma y modernización hoy necesarias, poniéndole inconscientes límites, retardando o complejizando las decisiones.

### *Tipos y bases de la reforma del Estado*

Los factores que están en la base de los procesos de reforma pueden tener diferentes orígenes, los cuales y con fines puramente metodológicos pueden ser agrupados en dos categorías: reformas adaptativas y reformas impulsoras.

A partir del siglo XIX el Estado moderno –particularmente en las democracias occidentales– ha sido una construcción colectiva y sus objetivos, funciones, organización, modo de funcionamiento, entre otras de sus características actuales, son el producto de una representación de las diversas correlaciones de las fuerzas sociales y políticas actuantes en la sociedad nacional; y las críticas que se le formulan no pueden separarse de la crítica a la sociedad y a los sucesivos consensos y/o hegemonías político-sociales que a lo largo del proceso histórico nacional lo fueron, ya sea desde el Parlamento y/o desde la función ejecutiva, moldeando, organizando, conduciendo, utilizando y/o abandonando. Estas, entre otras razones, permiten explicar por qué el tema de la reforma del Estado es siempre una cuestión de complejidad multidimensional, a la que no permanecen ajenos los diferentes actores políticos, económicos y sociales. Históricamente, la mayoría de las reformas realizadas en la región podrían ser consideradas como *reformas adaptativas*, ya que acompañan *ex post* los cambios ya producidos o en proceso de transformación de alguno de los componentes de las estructuras de los sistemas económicos y sociales, cambios estos que necesitan de un nuevo Estado, por lo que implican reformas de diferente nivel y matiz en el actual sistema político-institucional.

La propuesta que se plantea puede agruparse en la categoría de “reformas impulsoras inclusivas”; es decir, cambios en el sistema político-institucional, promovidos desde la clase política instalada en algunas de las estructuras del

propio sistema político-institucional (a través del gobierno y/o el Congreso), a realizarse para crear un marco jurídico-institucional y administrativo que favorezca o motive cambios en algunos de los subsistemas o componentes del actual sistema económico y social. Una reforma del Estado inclusiva hace referencia a tener como una de sus poblaciones estratégicas objetivo en el proceso reformista a los sectores excluidos y más pobres de la sociedad peruana, especialmente del ámbito rural. De lo que se trata, luego de aplicar un proceso combinado de reforma y modernización del Estado, es de alcanzar un “Estado en forma” (Jacobsen), con “músculo y sin grasa” (Enrique Iglesias), para que contribuya al crecimiento económico del país y no se convierta en un obstáculo.

### *El rol del Estado*

Las reformas del Estado, de corto, mediano y largo plazo deben estar en función del rol que este debe desempeñar en materia económica, social y política y que deberían tener nivel jurisdiccional constitucional.

La acción del Estado debe estar dirigida principalmente a:

1. Garantizar el bien común y actuar prioritariamente en áreas de salud, educación, seguridad y justicia.
2. Promover las oportunidades de empleo y la capacitación laboral.
3. Velar por el respeto de los derechos de los consumidores y usuarios, así como garantizar el derecho a la información sobre los bienes y servicios que se encuentran en el mercado.
4. Garantizar la prestación de servicios públicos y supervisar su funcionamiento.
5. Promover la inversión privada y la competitividad en la economía.
6. Promover el desarrollo económico y social de las regiones, provincias y distritos del país.
7. Garantizar la libre circulación de bienes y la prestación de servicios en todo el territorio.
8. Fomentar la investigación en ciencia y tecnología.
9. Proteger el desarrollo del medio ambiente y la utilización sostenible de los recursos naturales.
10. Proveer de infraestructura física.
11. Promover la integración continental, social, económica, política y cultural.

## *La propuesta para la reforma del Estado*

El universo temático o áreas de acción de reformas posibles cubre una amplia gama de aspectos. Con fines de sistematización y partiendo de las experiencias de reforma realizadas en la última década en la región, éstas podrían agruparse en categorías o grupos, de acuerdo con su prioridad en el tiempo y considerando el rol del Estado definido constitucionalmente, lo que otorga un sentido de prioridad a esta estrategia reformista. Este conjunto de reformas debería conformar un programa específico de reforma y modernización del Estado, que debería ser elaborado por el propuesto Centro de Planificación Estratégica.

Grupo 1: Reformas de algunas macrofunciones del Estado en el corto plazo:

1. Reforma en el sistema educativo nacional.<sup>77</sup>
2. Reforma en los servicios básicos de salud.
3. Reforma en materia de *seguridad ciudadana*.
4. Reforma en materia de infraestructura básica de desarrollo (agua, caminos y electricidad); con prioridad en el área rural.
5. Reforma del Estado *planificador estratégico* del desarrollo nacional. (Creación del Centro de Planificación Estratégica.)

Grupo 2: Reformas de algunas de las macrofunciones del Estado con un alcance de mediano plazo:

6. Reforma del Estado *captador de ingresos y tributos*. (La meta a alcanzar es una presión tributaria del 20% del PBI.)
7. Reforma en materia de *lucha contra la pobreza y la desigualdad*. (Creación de una autoridad que unifique el conjunto de programas sociales y que estos sean ejecutados de manera descentralizada.)
8. Reforma del Estado *sancionador* de infracciones a los marcos jurídico-normativos que regulan el funcionamiento de los diferentes sistemas, así como una justa aplicación de las normas del Derecho (reforma integral del régimen judicial).

---

<sup>77</sup> Esto resulta aún más crucial después de conocerse los índices educativos de los estudios que colocan al Perú en una posición deplorable y a la zaga en la región. El gasto público en educación solo representa el 2% del PBI (Ministerio de Educación), uno de los más bajos del continente.

9. Reforma de la carrera pública profesionalizada (ley del funcionariado público, en la que se definan los cargos de confianza y de carrera en los organismos públicos).
10. Reforma del Estado *planificador estratégico de su desarrollo institucional*.
11. Reforma en los aspectos *éticos* de la función pública y el sistema de control.
12. Reforma en los aspectos de *transparencia* del uso de recursos.

Grupo 3: Reformas de algunas de las macrofunciones del Estado con un alcance de largo plazo:

13. Reforma del Estado como creador de un medio ambiente institucional apropiado para la inversión privada.
14. Reforma del Estado *agente económico* (por ejemplo, Estado promotor de las exportaciones y de la inversión; Estado constructor en alianza estratégica con el capital privado de la infraestructura de base que ayude a conformar mercados locales, regionales, nacional e internacional, a la competitividad de los productos y servicios y a su rentabilidad).
15. Reforma *en la gestión de las políticas macroeconómicas*.
16. Reforma del Estado *árbitro* de los conflictos intrasociales.
17. Reforma del Estado *protector* de la integridad territorial. (Reforma de las Fuerzas Armadas.)
18. Reforma para los *procesos de concertación y participación en la toma de decisiones*. (Creación de un sistema nacional de concertación y participación ciudadana.)
19. Reforma con relación al *control ciudadano*.
20. Reforma de la calidad del marco regulatorio del mercado.

Grupo de reformas del régimen político:

1. Reforma del *régimen presidencial*. Reforma de las *relaciones entre los poderes* del Estado. Lo que sostenemos en esta propuesta es la necesidad de ir a un régimen político con un presidente como Jefe de Estado y con la Presidencia del Consejo de Ministros asentada en la legitimidad del Congreso de la República, ejerciendo el Primer Ministro las funciones de jefe de la administración pública y jefe del Poder Ejecutivo. Estamos convencidos, como lo ha sugerido un conjunto de especialistas, que América Latina tiende hacia un proceso más parlamentarista, lo que creemos fortalecerá el sistema de partidos (inexis-

tente en el Perú) y la propia estabilidad institucional de la ecuación de gobernabilidad. Somos conscientes de las restricciones que un proceso de tal tipo tendría para el caso peruano por el peso de la tradición histórica de gobiernos centralistas y concentrados en una persona: el curaca, los señores de los reinos, el Inca, el Virrey<sup>78</sup> y el Presidente de la República.<sup>79</sup> En breve, se sugiere la necesidad de un régimen político semipresidencialista.

2. Continuar la reforma descentralista del Estado (en los niveles central, regional y local). Es prioritario definir los ámbitos y las competencias de los poderes central, regional y local.
3. Reforma del *régimen de partidos políticos*.
4. Reforma del *régimen electoral*.
5. Reforma del régimen de las *relaciones interestatales* (previa definición de los objetivos estratégicos nacionales que deben guiar la política exterior: caso del reto del proceso de integración sudamericana, o de la alianza estratégica con Brasil, el ALCA, etc.).

### *El carácter multidimensional del proceso de reforma*

La puesta en operación de la reforma del Estado es un proceso complejo en el que se entremezclan e interactúan dimensiones y variables de diferentes órdenes de realidad.

*Dimensión política.* La reforma del Estado puede ser impulsada por el partido de gobierno, el Poder Ejecutivo o la oposición parlamentaria; cualquiera sea su origen, es muy importante que en el menor plazo posible se logren los consensos políticos necesarios para darle a este proceso un carácter suprapartidario. Recuérdese que, dada la sensibilidad de las materias y de la diversidad de intereses que están involucrados en los procesos de reforma, se constituye muy rápidamente en un área de gran “sensibilidad política” nacional, en la que algunos partidos de la oposición pueden encontrar una vía fácil de presencia políti-

---

<sup>78</sup> Hay que recordar que Lima se mantuvo durante la época de la Colonia aproximadamente dos siglos como capital de toda Sudamérica hasta Panamá (sin contar la zona portuguesa de lo que hoy es parte de Brasil), es decir, fue el centro de poder colonial, hasta las grandes reformas borbónicas del siglo XVIII, que reformaron el Estado colonial centralista limeño.

<sup>79</sup> El Presidente de la República, en la tradición constitucional peruana republicana, tenía y tiene más poder que el propio Virrey, que estaba bajo el control del Rey, del Consejo de Indias y de la Audiencia.

ca, practicando el clásico obstruccionismo. Esto implica que debe hacerse conciencia previa, tanto en la opinión pública como en medios empresariales, sindicales y políticos, de la necesidad, objetivos, carácter y alcance del proceso de reforma a iniciarse.

*Dimensión jurídico-normativa.* Esta es una de las dimensiones claves del proceso, pues toda reforma, de acuerdo a su carácter y profundidad, implicará modificaciones en el marco jurídico y normativo, lo que conlleva la elaboración, presentación, tratamiento y aprobación de nuevas leyes, decretos, resoluciones y reglamentos, necesarios para que el nuevo esquema tenga la legalidad necesaria.

*Dimensión técnica.* Esta es la dimensión más sustantiva del proceso y, sin embargo, con relación a ella existe no solo una menor conciencia en la clase política, sino que además no se dispone de opciones metodológicas ni de suficiente bibliografía técnica de referencia, y la mayoría de la existente está dominada por enfoques ortodoxos de la administración pública, en la que priman los aspectos puramente administrativos y presupuestarios. Esta doble carencia tiene repercusiones sobre las percepciones que tanto los actores políticos como los administradores y tecnócratas tienen del carácter de las reformas a realizar y de las acciones a ejecutar.

*Dimensión financiera.* Todo proceso de reforma lleva implícita una dimensión financiera, que no debe dejar de ser mencionada, y no desde la perspectiva existente de que toda reforma tiene aparejada, por un lado, una reducción general del gasto público, y por otro, nuevos ingresos, producto de las privatizaciones, sino que debe saberse que en la primera etapa, si la reforma va más allá de los aspectos puramente formales y jurídicos, requerirá la realización de inversiones y gastos, entre los que cabe resaltar aquellos relacionados con la modernización de las infraestructuras de soporte a las nuevas organizaciones y fusiones, la formación del personal existente y/o la contratación de personal con nuevas calificaciones.

*Dimensión sociocultural.* Esta dimensión está directamente relacionada con aquellos aspectos determinantes del proceso de adaptación, tanto de los funcionarios y administradores públicos, como de los diferentes segmentos y/o actores sociales de las nuevas configuraciones del Estado post reforma.

Dado el carácter multidimensional de todo proceso de reforma del Estado, es importante que desde el inicio del proceso se genere una clara conciencia de su complejidad y de las etapas y tiempos necesarios para lograr resultados serios, consistentes y eficaces en el tiempo. Debe recordarse que una reforma del

Estado no es una operación menor, que puede ser realizada voluntariamente, y que las decisiones y opciones que se tomen y la manera de realizarlas, afectarán positiva o negativamente al conjunto de la sociedad durante mucho tiempo.

### *Bases para una estrategia reformista exitosa*

Algunas preguntas inevitables:

1. ¿Se puede basar un proceso de reforma en una *simple ideología* reformadora?
2. ¿La reforma es un camino ya trazado (conceptual y operacionalmente) en algún *centro* internacional o local y el problema hoy es de simple decisión de hacer y de instrumentalización en el ámbito nacional?
3. La reforma de hoy, en el 2004, ¿es acaso una necesidad objetiva derivada del modelo, sin la cual éste no podría funcionar a futuro? ¿O es que existe una disfuncionalidad tan grande en los modelos societal y estatal, que está trabando el funcionamiento actual y futuro del primero?
4. ¿La reforma se realizará componente a componente, es decir, tomando a cada proceso aisladamente, o dando cuenta del sistema en su conjunto?
5. ¿Los fines y las características de la reforma a iniciar deben ser el resultado de un *trabajo* de racionalidad, de una *ingeniería social*?

Dependiendo de si la reforma a realizarse es *adaptativa* o *impulsora*, la estrategia será diferente; si es solo *adaptativa* a cada caso, puede ser tomada aisladamente, pero si tiene un fuerte carácter impulsor, es decir, se realiza con el fin de dar inicio a una nueva fase de conformación societal-nacional y de las relaciones internacionales de ésta, su carácter deberá ser más sistémico. Pero en ambos casos, al inicio del proceso de reforma y modernización del Estado, dos racionalizaciones serían necesarias, en contra de la *subjetividad* o ideología reformadora, ya que la configuración del Estado, sus métodos y modos de funcionamiento son uno de los terrenos en los que hay que actuar con la mayor “racionalidad” posible.

Proceso N° 1: Dar cuenta de los sistemas reales actuales y de la relación con el Estado.

- La racionalización de las estructuras y del funcionamiento de los *sistemas reales* actuales y de sus tendencias evolutivas a mediano plazo.
- La racionalización de la estructura y del funcionamiento del Estado actual en relación con los sistemas reales.

- Las funcionalidades y disfuncionalidades actuales de la estructura y/o del funcionamiento operacional del Estado, como base principal orientadora del proceso de reforma.

Proceso N° 2: Objetivar el nuevo paradigma societal, estatal y de las relaciones entre ambos, en su dimensión tanto actual como a futuro.

- La racionalización de la estructura y del modo de funcionamiento del paradigma societal.
- La racionalización de la estructura y del modo de funcionamiento del paradigma estatal en relación con la estructura y el funcionamiento del paradigma societal.

### *Consideraciones políticas sobre la reforma*

Es importante señalar que en los últimos años un número creciente de actores sociales se ha estado interesando por el tema del Estado, su reforma y modernización. El tema ha salido de los ámbitos en los que tradicionalmente había sido tratado y se han incorporado nuevas aproximaciones y métodos a su análisis, con lo que su tratamiento se ha enriquecido y *la discusión se ha democratizado* y ganado en transparencia. Es así que el tema ya no es privilegio de alguien y no queda reducido a los abogados constitucionalistas, ni a los expertos en Derecho Político, ni a los congresistas. Hoy se trata en semanarios, diarios de circulación nacional y programas de televisión; se realizan seminarios destinados ya no solo a las dirigencias políticas ni exclusivamente a cientistas políticos, sino también a profesionales, sindicalistas, empresarios, etc. El tema en toda su complejidad se ha ubicado como un elemento del debate nacional.

En este contexto y frente a la multidimensionalidad del problema, *el peor de los errores* que pueden cometer los involucrados en el proceso, en particular los responsables de conducirlo en el nivel de gobierno, es pretender simplificarlo, ya que el tratamiento correcto de un asunto complejo no se resuelve de esa manera sino dando cuenta, asumiendo y actuando sobre los elementos de su complejidad. El reduccionismo simplificante puede generar ilusiones, pero raramente eficacia y la dimensión del proceso de reforma y modernización del Estado no puede ser conducida desde la ideología o el ilusionismo. Solo al asumir la complejidad de la tarea será posible contribuir a su tratamiento eficaz. Por ello es particularmente importante que los actores políticos (estén en el

gobierno o en la *oposición*) tengan no solo algunas ideas e impulsen acciones puntuales sobre el proceso de reforma y modernización, sino que fundamentalmente tengan: a) una comprensión estructural de los componentes y sistemática del funcionamiento del Estado, de los sistemas reales y de las relaciones entre ambos, y b) concepciones tanto estratégicas como táctico-operacionales de cómo llevar a cabo el proceso reformista y modernizador.

En las actuales circunstancias nacionales, los procesos de reforma del Estado y de modernización de la gestión pública son y deben ser asumidos y conducidos como verdaderas *tareas de Estado*, deben asumirse más allá de intereses sectoriales o corporativos y coyunturas políticas particulares.

Este es un *momento particularmente especial*, en que se entremezclan y confunden políticas estatales con políticas de gobierno y éstas con políticas de partidos políticos. El tipo y la configuración del Estado resultante de este proceso de reforma y la capacidad operacional que tenga, producto del proceso de modernización, producirá significativos *impactos sobre las futuras relaciones entre el Estado y la sociedad civil, y entre el partido en el gobierno, el Estado y la administración pública*. Ya que es muy probable que el Estado resultante del proceso actual no sea, como lo es hoy, el centro del debate político nacional, y que los partidos políticos que en el futuro inmediato lleguen a asumir la función del Ejecutivo vean transformados los *márgenes de libertad* o de acción que hoy tienen, y deban ser más *administradores que políticos* a la usanza actual.

Si esto tiene visos de realidad, esta situación planteará a corto plazo *nuevas demandas al actual estilo de hacer política*, tanto a las formas de organización como a las metodologías de trabajo internas de los partidos; el perfil del político clásico deberá ser cambiado, así como la naturaleza misma de las propuestas políticas de los partidos a la sociedad.

Si el Estado se vuelve explícitamente *democrático y estable* y sus funciones, diseños y mecanismos operacionales están en correspondencia con esa *democracidad*, entonces durante un buen tiempo el Estado no será ya el centro del debate político a la usanza de hoy, ni la función casi única y central de los partidos políticos será la de llegar al control del mismo, para desde allí impulsar un determinado proyecto sectorial o corporativo e *imponerlo* a la sociedad. Por el contrario, la práctica política de los partidos debería ser más permanentemente societal, es decir, realizarse más en el seno mismo de la sociedad civil y no como es hoy, en que esta práctica está fuertemente determinada por el calendario y la circunstancia electoral, solo como mecanismo de tránsito al poder público y que una vez en él se producen rupturas *funcionales* con el partido y con la base *societal* del mis-

mo. Este conocido proceso no debería sobrevivir en su configuración actual, y representa de por sí un área a ser reformada y modernizada.

Por estas razones y dada la significación societal que el tema de la reforma tiene, esta no puede ser asumida como un *tecnicismo*, ni reducirse (como está apareciendo hoy en día en el debate público) a las privatizaciones, al eficientismo de los servicios públicos y/o a la rentabilidad de los recursos presupuestarios en manos de los administradores públicos. Esta dimensión, si bien significativa y también urgente, debe ser dejada a los especialistas; los políticos de hoy deben pensar a escalas mayores, porque esa es su responsabilidad en esta etapa: darle al proceso de reforma del Estado la dimensión estructural y sistémica que debe tener, explicar su naturaleza real y su significación societal, convocar y concertar voluntades, para hacer del Estado actual el Estado del futuro que la gobernabilidad democrática requiere. Es que hoy existe una creciente conciencia de que no habrá sociedad democrática sin un Estado que lo sea, y que a su vez sea eficiente y eficaz en términos políticos, económicos y sociales. Y esta construcción debería ser el objetivo central que guíe el quehacer de los responsables y ejecutores del proceso de reforma y modernización.

## II.2. Los mecanismos instrumentales y metodológicos de un proceso de modernización de la gestión pública

Con relación a este proceso existe hoy gran diversidad de conceptos que representan un problema de comunicación que desborda el formalismo semántico:

- Modernizar = desburocratizar la gestión pública o producir una simplificación administrativa de los procedimientos, suprimir intermediaciones, reducir tiempos de operaciones, etc.
- Modernizar = tecnologizar la gestión; incorporar computadoras, redes comunicacionales, y *gadgest de oficina*, de impacto marginal sobre lo sustantivo del quehacer público.
- Modernizar = *aggiornamiento de las formas* organizativas del *modus operandi* actual.
- Modernizar = realizar una *reingeniería* de los procesos de trabajo de las instituciones públicas.
- Modernizar = incorporar a la administración de los asuntos públicos *tecnologías modernas de gestión*, generadas en principio para dar respuesta a problemas de gestión en el sector privado.

Frente a esta diversidad de categorizaciones, lo importante es hacer un deslinde conceptual entre *reforma* y *modernización*, entendiéndose ésta por aquellas acciones que tienden a la búsqueda de la *eficacia operacional de las funciones estatales* definidas en la fase de reforma. Por esto se recomienda asociar la palabra reforma al cambio de las funciones del Estado y la palabra modernización al incremento de la eficacia operacional de la gestión pública. Y dado que las esferas de gestión pública son de una gran diversidad, y con fines de contribuir al debate desde el punto de vista metodológico, conviene, al iniciarse un proceso de modernización, diferenciar ocho áreas y trabajar sobre ellas. De no producirse una sistémica modernización de los aparatos de Estado, el menguado Leviatán peruano se convertirá en el “animal construido” del que hablaba Hobbes, pero de naturaleza sáurica, en plena “era del conocimiento”, “de la información”, “posindustrial”, “posmoderna”, “poseconómica”, “poscapitalista”, “posmaterialista” o “infocapitalista”.

Quisiéramos insistir en que las propuestas que a continuación se detallan en materia de modernización de la gestión pública, deberían conformar y ser parte del programa de reforma y modernización del Estado.

## **Las propuestas de las ocho áreas de la modernización de la gestión pública**

*Área 1: Modernización de la gestión “operacional” de los servicios directos al ciudadano y que tienen que ver con su vida diaria:*

- servicios de educación;
- servicios de salud;
- servicios de transporte;
- servicios de seguridad;
- servicios de información que den respuestas a las asimetrías del mercado.

En esta área de gestión del Estado, el gobierno se encuentra con el tema del prototipo *eficientista* de los servicios privados. Porque en casi todas las áreas de los servicios públicos el *ciudadano* tiene como referencias equivalentes servicios privados.

Para la modernización de la gestión de los servicios públicos no existen soluciones metodológicas comunes, ya que cada uno de los tipos de servicios responde a una problemática de gestión específica que requiere de una lógica técnico-administrativa propia a cada uno de ellos.

*Área 2: Modernización de la gestión operacional de los servicios relacionados con las actividades económicas del sector privado:*

- servicios de energía: energía, electricidad, distribución de gas industrial y otros combustibles;
- servicios de normas y control de calidad;
- servicios de control fitosanitario y veterinario;
- servicios relacionados con el transporte de carga, terrestre y/o marítimo; etc.

Las modernizaciones en estas áreas presentan un mínimo de 3 dimensiones:

- a) El área de organización y gestión de los servicios, que incluye los diseños organizativos, la gestión por objetivos y metas, el control de procesos y resultados, etc.
- b) El área de los procesos, que pasa fundamentalmente por el cambio técnico parcial o total de estos.
- c) El área de relación con los usuarios.

*Área 3: Modernización de la gestión de las empresas públicas (en el entendido que existe una decisión política para mantener algunas empresas del Estado; caso contrario, esta área de modernización no tendría sentido)*

La gestión de las empresas públicas tiene una cuádruple dimensión, una específicamente *microeconómica*, otra *macroeconómica*, una tercera espacio-territorial y, finalmente, una de “carácter estratégico”.

En términos específicamente técnicos y en el nivel de empresas, no existen diferencias entre el *management* empresarial privado y el público y por lo tanto no existe excusa para que una empresa, por ser pública, sea deficientemente administrada.

La dimensión macroeconómica se relaciona con que el Estado, además de recibir ingresos vía contribución, disponga de empresas que actúen como *polos de acumulación y/o captación* de excedente o de recursos para el financiamiento de su gasto corriente o de inversión.

Las dificultades suceden por la interacción entre estas cuatro dimensiones y cuando la clase política en el gobierno privilegia una sobre otra (por ejemplo, dado el papel macroeconómico de una empresa pública, se decide extraerle más recursos que los que la empresa puede “financieramente tolerar”).

*Área 4: Modernización de la gestión de aquellas instituciones que tienen por función asegurar el funcionamiento regular y la continuidad estatal y del funcionamiento societal:*

- organismos públicos descentralizados;
- Banco Central de Reserva;
- seguridad ciudadana;
- integridad territorial;
- control de uso adecuado de los recursos naturales y el medio ambiente;
- administración de justicia;
- control de la acción del Poder Ejecutivo por el Legislativo.

*Área 5: Modernización de la gestión de los nuevos proyectos públicos, para los procesos de identificación, priorización, financiamiento, ejecución, administración:*

- para modificar y mantener en operación componentes estructurales de la realidad interna;
- proyectos de infraestructura vial;
- proyectos de infraestructura energética;
- proyectos de infraestructura hospitalaria.

*Área 6: Modernización de la gestión de las acciones en relación con el contexto y la articulación internacional:*

Para modificar, sostener, desarrollar, neutralizar uno o varios de los elementos del contexto internacional, en el nivel de países, regiones, temas, empresas, poderes públicos, personalidades, organismos internacionales, etc.

*Área 7: La modernización de la gestión de las relaciones gobierno-sociedad:*

- Esta es una esfera particularmente sensible en materia de gestión pública, ya que tiene que ver con las relaciones gobierno-sociedad y porque *la clase política* la considera como su campo casi exclusivo de trabajo.
- Las percepciones sociales de los actores económicos y sociales en relación con los objetivos y las prácticas de los diversos sectores de gobierno y actores públicos.

- Las demandas de los diferentes actores económicos y sociales al gobierno y los mecanismos de canalización de estas hacia los diferentes ámbitos de gobierno.
- Los conflictos intrasociales y sociedad civil - Estado: la naturaleza, las fuerzas participantes, los cursos de acción y los procedimientos utilizados por unos y otros.
- Estos tres elementos (percepciones, demandas y administración de conflictos) se constituyen en la esencia del quehacer de la clase política en el gobierno, sin que para ello existan ámbitos especializados ni *tecnología* de gestión específica.

### *Área 8: La gestión intragubernamental*

Esta es una de las áreas en que existen más oportunidades y requerimientos de modernización de la gestión pública y donde esta es más necesaria de realizar:

#### Gestión del nivel central

*Nivel ministerial (sectorial):* Modernización de factores internos a las instituciones. Causas:

- por ineficiencia estructural para cumplir con objetivos institucionales asignados.
- por ineficiencia funcional para cumplir con objetivos institucionales asignados:
  - el diseño organizativo es adecuado;
  - el personal de dirección y de ejecución es aceptable;
  - los medios técnicos y financieros son insuficientes;
  - su funcionamiento es inadecuado, lo que provoca una baja *productividad* institucional con relación al potencial de la organización y los medios.

*Procedimiento básico.* En el primer caso (ineficiencia estructural) implica la reobjetivación de la estructura y del funcionamiento de los subsistemas reales referentes y objetivos de la existencia y acción ministerial. La mejora de los canales y procedimientos de doble articulación con el contexto de la organización.

En el segundo caso (ineficiencia funcional) tiene que ver con el cambio de los sistemas de evolución hacia sistemas de gestión integrada por objetivos y

resultados, gestión en la cual todos los ámbitos, tanto del área sustantiva como de la administrativa de la organización, se fusionan en relación directa con las acciones necesarias para alcanzar las diferentes metas institucionales.

*Nivel interministerial (intersectorial):* Modernización de los mecanismos de coordinación interministeriales, necesaria por dificultades e ineficacias de los actuales y de los clásicos:

- comités interministeriales de coordinación;
- Centro de Planificación Estratégica;
- Sistema Nacional de Preinversión e Inversión Pública;
- Presidencia del Consejo de Ministros;

o por:

- el tipo de instituciones participantes;
- el nivel de los funcionarios que asisten;
- los objetivos, las atribuciones y las funciones asignadas al ámbito de coordinación;
- los mecanismos de funcionamiento utilizados para las diferentes fases de trabajo: a) de convocatoria; b) de organización; c) de desarrollo de reuniones; d) de concertación y toma de decisiones; e) de seguimiento de acuerdos tomados, etc. (que son hoy tradicionalistas e ineficaces operacionalmente, como todos reconocen).

Esta esfera de la modernización tiene elementos que son distintivos de la responsabilidad del Estado y, por lo tanto, de la gestión pública. Lo privado puede limitarse a sus intereses sectoriales, lo público no, ya que debe ser necesariamente sistémico, su responsabilidad es sobre el conjunto. Y éste es uno de los niveles en los cuales más debe hacerse en materia de gestión pública.

Los procesos de modernización para alcanzar metas de gobierno son compartidos e implican la participación articulada de varios ministerios:

- formalización de objetivos y selección de estrategias;
- programación operacional de actividades, tipo, localización, personal, bienes y servicios, recursos financieros, tiempos, etc.;
- ejecución;
- control de gestión (procesos de trabajo que producen resultados) y resultados obtenidos en la realidad externa.

Estos procesos de trabajo y las formas organizativas interministeriales a adoptarse deben estar determinados por la estructura y el funcionamiento del sistema real de referencia. La interacción necesaria entre los ministerios participantes en una comisión o comité interministerial debe ser fuertemente operacional y muy poco formal. Existen, para esta área de gestión, soluciones disponibles para incrementar la eficacia operacional de estos ámbitos de trabajo intersectoriales con el fin de alcanzar objetivos compartidos.

*Nivel regional (ídem intersectorial y global nacional).* La gestión regional, en su nivel, tiene reclamos y desafíos similares a los de carácter nacional. Un Estado más democrático y eficiente tiene más responsabilidades y necesita mayores capacidades operacionales, lo que no se podrá lograr si no se desarrollan capacidades regionales y locales de gestión y no se establecen nuevos deslindes funcionales y reglas para las relaciones entre las gestiones regional y nacional. Aquí de nuevo surge la necesidad de construir sistemas reales de referencia, desde los cuales se puede reasignar atribuciones y funciones de orden regional y nacional, así como el carácter de las relaciones entre ambos.

*Nivel global y transectorial.* Actores gubernamentales

- Presidencia de la República.
- Presidencia del Consejo de Ministros.
- Ministerio de Economía y Finanzas.
- Centro de Planificación Estratégica.

Funciones y operaciones (algunas)

- Planificación y conducción estratégica de gobierno.
- Consistencia operacional del Ejecutivo en relación con los compromisos y metas de gobierno.
- Arbitraje final en conflictos intrasociales y sociedad-Estado.
- Representación del Estado nacional.
- Iniciativas de leyes y relaciones Poder Ejecutivo - Legislativo.

Requerimientos de modernización para cada una de esas funciones

- Sistema de *información básica* de la estructura y el funcionamiento de los subsistemas y componentes críticos de la realidad nacional y del contexto internacional; y de información de percepciones, demandas de actores y conflictos sociales.

- Sistema de *control de gestión*.
- Sistema de *coordinación* interministerial.
- Sistema de *coordinación* interregional.
- Sistema de *toma de decisiones*. En términos de gestión pública, en esta área se han realizado menos avances. El nivel más alto y de mayor responsabilidad, tanto del Estado como del gobierno, dispone de todos los atributos simbólicos del *poder*; pero casi ningún mecanismo y tecnología de gestión adecuado a su función. Desde el punto de vista físico y de ejercicio del poder, dentro de lo que definen la actual Constitución y las reformas ya aprobadas,<sup>80</sup> el núcleo más importante del Estado es *Palacio de Gobierno*. Allí se reúnen los ministros. Allí está el Presidente, un edecán de turno, secretarías, un responsable de agenda, asesores jurídicos, consejeros presidenciales, un par de asesores personales, algunas máquinas para procesar textos, formatos de agenda, papel membretado, teléfonos, un televisor, etc. Si se piensa en la relación existente entre las funciones de la Presidencia y los medios que *Palacio de Gobierno* le provee para cumplirlos, la brecha puede ser desesperante. Es que los soportes a la gestión presidencial y los estilos de practicarla son en general inferiores a los que dispone un gerente general de una mediana empresa privada.

### *Los medios instrumentales de un proceso de modernización de la gestión pública*

Tal como ya se señalara, existe una amplia oferta de tecnología de gestión:

- la dirección por objetivos (DPO);
- el presupuesto por programas (PPP);
- el presupuesto de base *ceró* (PBO);
- la contabilidad analítica;
- el *management* participativo: los *círculos de calidad*;
- la animación, los *proyectos de servicio*;
- la automatización (que no es igual a la informatización);
- la desburocratización de trámites y procedimientos administrativos tendientes a mejorar la relación entre las administraciones y los servicios públicos con los usuarios de éstos.

Todo este espectro de *tecnologías* de apoyo a la gestión se caracteriza por su carácter fragmentario y origen fuertemente *administrativo*. Pero lo que está en

---

<sup>80</sup> Es evidente que esta temática le hace al carácter más o menos presidencialista del régimen.

juego aquí es más complejo que la simple incorporación de *tecnologías* puntuales que resuelven aspectos parciales y que por su carácter fáctico pueden crear la ilusión en amplios sectores de la administración y de los equipos políticos de gobierno, que una vez instaladas, el proceso de modernización de la gestión pública está en curso o se ha realizado. Existen ejemplarizadoras evidencias empíricas que apoyan este aserto y que podrían ser objeto de análisis en un contexto distinto del actual.

Sin embargo, y con el fin de orientar metodológicamente, un mínimo de elementos instrumentales debería ser tenido en cuenta cuando se aborde la modernización de la gestión pública.

La modernización de los *procesos operacionales de trabajo* (POT) correspondientes a cada objetivo institucional. Un POT está compuesto por *fases*:

1. la formulación de políticas, objetivos y metas;
2. la programación operacional para alcanzar esos objetivos;
3. la ejecución;
4. el control de la gestión (de procesos y operaciones) de normas y de la utilización de recursos y de los resultados en la realidad.

La reingeniería de los *módulos operacionales básicos*. Para cada una de las fases de los POT se pueden modernizar:

1. Los procedimientos/métodos operacionales, que deben permitir transformar los objetivos en: operaciones a realizar, actividades específicas, responsabilidades funcionarias, tiempos en los que se debe obtener resultados, medios a utilizar, recursos a disponer, etc.
2. Las técnicas de administración de personal. De las múltiples áreas que existen hoy en la administración pública, esta es una de las de mayor obsolescencia. Las calificaciones, los antecedentes laborales previos a la incorporación, la asignación de puestos y tareas, las relaciones operacionales, la utilización de las “capacidades profesionales instaladas”, los sistemas de evaluación, los criterios de ascenso en el escalafón administrativo, representan hoy, en muchos niveles y ámbitos de la administración pública, uno de los elementos que más conspira contra la modernización de la gestión pública.
3. Las técnicas de administración de los bienes y servicios.
4. Las técnicas de gestión de los recursos financieros: presupuesto, tesoro, contabilidad. Una mayor articulación de estos procesos con cada uno de los

procesos necesarios para alcanzar cada uno de los objetivos, las técnicas de presupuesto por programa, presupuesto de base cero, etc., no solo en el momento de la formalización de los programas de trabajo, sino durante la fase misma de ejecución.

5. Las formas de organización administrativa –como formalización del sistema de relaciones e interacciones operacionales– entre individuos articulados a un proceso que permite cumplir con un objetivo y no como simple representación, tanto de las temáticas como de las jerarquías institucionales. Esto solo es posible si se pasa de los enfoques organizativos *piramidales* a los enfoques *matriciales*, ya que los nuevos sistemas de trabajo requieren tener una representación formal que les corresponda. Una organización en la que la distribución de funciones entre sus miembros se realiza sobre la base de la contribución de éstos a fases y operaciones, no puede ser contenida en un marco formal que se caracterice por relaciones jerárquico-verticales y departamentos estancos entre áreas sustantivas y áreas de apoyo administrativo (personal, bienes y servicios, presupuesto, contabilidad).

- La subordinación y articulación operacional de procesos y componentes, en función de los objetivos y metas institucionales.
- La modernización de las condiciones y *situaciones de trabajo* o los ambientes operacionales. Este es un aspecto poco racionalizado en el sector público: las oficinas, su ubicación espacial, su tamaño, el amueblamiento y los medios técnicos, están concebidos y distribuidos en función de las *jerarquías*, como parte de los atributos simbólicos del puesto, y muy poco en relación directa con las operaciones que cada funcionario debe realizar. A medida que se baja en la jerarquía, se reducen los tamaños, se empobrece el mobiliario y disminuye el equipamiento de las oficinas, se aísla al funcionario del centro del poder, del quehacer sustantivo de la organización, y su trabajo se vuelve más anónimo, desconocido y poco valorado por los responsables institucionales. Es así como las situaciones de trabajo de la inmensa mayoría de funcionarios en la administración pública son deprimentes; todo en ella conspira contra la eficacia, la productividad y el sentimiento de pertenencia institucional.
- La contribución de las tecnologías informáticas de gestión. En este campo, los progresos realizados en materia de diseño y administración de redes locales y de interconexión entre éstas y las capacidades de los *softwares* hacen que sea posible disponer, a relativamente bajos costos, de

soluciones instrumentales de alto rendimiento en apoyo directo a la mayoría de las operaciones de análisis, programación, gestión y control que se realizan en los diferentes ámbitos institucionales de la administración pública. Así, muchas soluciones metodológicas existentes desde años, en materia de rediseños operacionales de instituciones públicas, hoy pueden hacerse realidad, debido a las contribuciones de la informática, la telemática y las redes locales. Se trata de la *construcción* y provisión a cada funcionario de un *ambiente operacional de trabajo*, que lo incorpora y dota –de acuerdo con su responsabilidad y ubicación en los procesos de trabajo– de la información básica y de gestión que necesita, y de los soportes operacionales que debe poseer, así como de los medios para interactuar –sin intermediaciones burocráticas o jerárquicas innecesarias– con otros funcionarios con los que está asociado en función de objetivos institucionales.

- La capacitación, en los planos de lo conceptual y de lo operacional, de los funcionarios de la administración:
  - en el aprendizaje de nuevas habilidades intelectuales;
  - en el aprendizaje de nuevas estrategias cognoscitivas;
  - en el uso de nuevos soportes instrumentales a las funciones tecnológicas, analíticas, programáticas y relacionales;
  - en la adquisición de nuevas culturas institucionales.

Cada uno de estos componentes tiene sus propias *metodologías y soluciones instrumentales*, que –dado el alcance de este trabajo– es aquí imposible detallar, pues escapan al objetivo establecido, que ha sido la aproximación conceptual y metodológica a la reforma del Estado y a la modernización de la gestión pública. A modo de cierre y con el fin de completar el cuadro situacional, es importante considerar algunas de las restricciones que en las presentes circunstancias pueden, si no se consideran y tratan, afectar negativamente los procesos de modernización.

### *Restricción N° 1: El origen de los miembros del gobierno*

El origen:

- el ministro: responsabilidad y confianza política del Presidente;
- los viceministros y asesores: capacidades profesionales externas al Estado.

Además:

- la confianza política y profesional del ministro;
- la provisoriedad;
- el desconocimiento del funcionamiento interno y de la cultura institucional;
- el aislamiento en la cúspide de la pirámide ministerial;
- el trabajo con el staff, más que con la línea.

Es muy común que muchos de los hombres que llegan al gobierno no tengan experiencia de Estado y/o posean poca experiencia en la conducción de organizaciones y casi ninguna en materia de reforma y modernización de la gestión. Sus partidos no han tenido tiempo de formarlos en asuntos de gestión pública. Aparece aquí nuevamente la ideología del poder simbólico, la ilusión de que desde el Estado se cambia la sociedad y lo importante que es llegar a él, a su cima y desde allí realizar los actos, que muchas veces no son más que simbólicos, porque no se dispone de los medios ni de las capacidades operacionales, ni del control efectivo del *aparato estatal* que tiene que poner en práctica las orientaciones políticas de la cúspide ministerial. En el otro extremo, la burocracia aparece como tan lenta y compleja, que se renuncia rápidamente a trabajar con ella o se entierra en su pantano. Raras son las instituciones en las cuales un equipo externo puede utilizar todo el potencial y la capacidad instalada de las organizaciones.

### *Restricción N° 2: La burocracia - vida cotidiana y alienación*

En todo el proceso de reforma y modernización no puede dejar de considerarse, de manera muy particular, la realidad de las burocracias públicas. No debe olvidarse que con cada cambio de gobierno estas son sometidas a una suerte de *violencia* simbólica por parte de la clase política, que cíclicamente irrumpe en los ministerios. Cualquier funcionario medio de la administración, con 15 años de servicio, ha visto pasar en promedio a por lo menos 20 a 30 diferentes ministros y subsecretarios, cada uno de ellos anunciando, al tomar posesión del cargo, sus objetivos de política y sus propias ideas con relación al servicio; con cada uno de estos cambios, una parte significativa del andamiaje burocrático entra en estado de incertidumbre, de expectativa y de lo que podríamos llamar *stress burocrático*; la organización se tensa, a la espera de calibrar el ímpetu, la fuerza, la voluntad de poder y/o las *flaquezas* de las nuevas autoridades ministeriales.

Son los momentos en que cada funcionario se siente amenazado y en los que el espíritu corporativo se refuerza, a la espera de las primeras decisiones de los recién llegados. La relación entre unos y otros tiene para ambos términos de la ecuación sus propios términos de referencia.

Para la burocracia lo que cuenta es cuál será el comportamiento de *los políticos* con relación a las expectativas corporativas:

- estabilidad en los puestos ocupados;
- carrera funcionaria;
- mejoras salariales;
- mejora de las condiciones de trabajo;
- sindicalización;
- oportunidades de capacitación.

En otro plano, importan el grado y mecanismo de participación ofrecidos por la cúpide ministerial en aquellos procesos de formulación y decisión que se relacionen con el funcionamiento y desarrollo futuro de la organización. Y la posición de unos y otros respecto de estos elementos será determinante en las relaciones entre *la clase política y la clase funcionaria*, y en la factibilidad de desencadenar con éxito procesos de modernización de la gestión pública.

### *Restricción N° 3: Recursos y presupuesto*

Esta es una de las restricciones más regulares con las que se confrontan los equipos de gobierno que quieren realizar procesos de modernización, a diferencia de los procesos de reforma del Estado, en los que el instrumental necesario para realizarlos son normas jurídicas y por lo tanto el esfuerzo es básicamente de naturaleza concertacionista entre el partido de gobierno, aliados y oposición parlamentaria. El proceso de modernización de la gestión pública está directamente relacionado con cambios operacionales que pasan por modificaciones sustantivas en el tipo, el número y la calidad de los recursos humanos, los medios técnicos, las infraestructuras, etc., factores estos que implican la realización de significativos gastos corrientes y de inversión, que no están contemplados en los procesos sectoriales de las administraciones y que las autoridades a cargo del presupuesto nacional rara vez ven con agrado. De este modo muchas iniciativas modernizadoras encuentran, adicionalmente a las variables anteriores, un nuevo factor restrictivo: el presupuesto.

#### *Restricción N° 4: La existencia de una cierta tradición jurídico-formal*

En estas condiciones, las posibilidades efectivas de modernización de la gestión pública son escasas y la práctica indica que en la mayoría de los casos no supera el plano de lo formal, ya que el proceso muchas veces se agota en:

- la elaboración de nuevas funciones nominales y genéricas, someramente aplicadas;
- la elaboración de nuevos organigramas: aparecen nuevas denominaciones, se fusionan departamentos, se crean nuevas direcciones, etc.;
- el nombramiento y la reasignación del personal dentro de las casillas del nuevo organigrama; los funcionarios son cambiados de oficina, se mueven papeles y escritorios;
- la elaboración y distribución de nuevos manuales de organización y métodos (con los cuales no se puede trabajar).

Pero las capacidades operacionales de la organización con relación a sus objetivos no se ven afectadas. Todo funciona igual, pero con otros nombres, con nuevos jefes. Este estilo de reforma se inscribe en una tradición *jurídico-formal*, con el fuerte componente simbólico con que se conciben los asuntos relacionados con el Estado. La ley y el reglamento son lo más importante. No los procesos reales. Esta cultura de la reforma se vuelve más ineficiente aun si se le agregan a ella las variedades restrictivas relacionadas con el relativamente corto tiempo de permanencia de los reformadores y la escasez de recursos financieros.

