

Pautas para la **Reforma** **del Estado** en el Perú

Por un Estado eficiente al
servicio de la gente



Andrés Corrales
Editor



I Andrés Corrales Angulo

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú, máster en Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset adscrito a la Universidad Complutense de Madrid, magíster en Gerencia Pública por la Universidad Continental y candidato a doctor en Derecho por la Universidad de Zaragoza. Cuenta con experiencia gerencial y de asesoría de Alta Dirección en los sectores público y privado, así como en docencia universitaria. Actualmente se desempeña como gerente de Desarrollo de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental en la que también tiene a su cargo el Centro de Educación Continua.

Pautas para la reforma del Estado en el Perú

Por un Estado eficiente al servicio de la gente

Pautas para la **Reforma** **del Estado** en el Perú

Por un Estado eficiente al servicio de la gente

Andrés Corrales Angulo
Editor

CORRALES ANGULO, Andrés Alfonso (editor)

Pautas para la Reforma del Estado en el Perú: Por un Estado eficiente al servicio de la gente / [Mariano Lafuente, Diomedes Berroa, Sara Arobes y 3 otros] ; editor, Andrés Corrales Angulo. -- Huancayo: Universidad Continental, Fondo Editorial, 2022.

ISBN electrónico 978-612-4443-40-4

1. Administración pública 2. Reforma 3. Política y gobierno

320.985 (SCDD)

Datos de catalogación Universidad Continental

Es una publicación de Universidad Continental

Pautas para la reforma del Estado en el Perú. Por un Estado eficiente al servicio de la gente
Andrés Alfonso Corrales Angulo (editor)

Primera edición versión e-book
Huancayo, febrero de 2022

El texto completo está disponible en: <https://repositorio.continental.edu.pe/>

© Autores

© Universidad Continental S. A. C.

Av. San Carlos 1980, Huancayo, Perú

Teléfono: (51 64) 481-430 anexo 7863

Correo electrónico: fondoeditorial@continental.edu.pe

www.ucontinental.edu.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2022-01202

ISBN electrónico 978-612-4443-40-4

Doi: <http://dx.doi.org/10.18259/978-612-4443-40-4>

Coordinación académica y corrección de estilo: Elio Vélez Marquina

Diseño de cubierta y diagramación: Yesenia Mandujano Gonzales

Cuidado de edición: Jullisa del Pilar Falla Aguirre

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de sus autores. No refleja necesariamente la opinión de la Universidad Continental. Se autoriza su reproducción, siempre que se cite la fuente y sin ánimo de lucro.



Pautas para la reforma del Estado en el Perú. Por un Estado eficiente al servicio de la gente se publica bajo la licencia de Creative Commons Atribución-NoComercial 4.0 Perú. Compartir bajo la misma licencia.

I Contenido

Presentación	9
<i>Fernando Barrios</i>	
Introducción	11
<i>Andrés Corrales</i>	
Palabras liminares	14
<i>Max Hernández</i>	
Parte I	
Experiencias internacionales de reforma del Estado	16
Experiencias internacionales en la reforma del Estado. Ideas para el Perú	17
<i>Mariano Lafuente</i>	
La reforma del Estado. Repensar el futuro de América Latina y el Caribe	25
<i>Diomedes Berroa</i>	
Parte II	
Desafíos nacionales de reforma del Estado	29
La modernización de la gestión pública como clave para la reforma del Estado	30
<i>Sara Arobes</i>	
La simplificación y la confianza: los grandes retos para innovar y modernizar	37
<i>Mayen Ugarte</i>	

Desafíos en la reforma del Estado y el servicio civil en el Perú. Lecciones aprendidas y hoja de ruta	45
<i>Janeyri Boyer</i>	
Reflexiones sobre la reforma del Estado para la nueva normalidad	51
<i>Juan Carlos Cortázar</i>	
Sobre los autores	56

I Presentación

La Escuela de Posgrado de la Universidad Continental apuesta por una visión comparativa de las prácticas internacionales en el ámbito de la reforma estatal. Así, el estudio de las experiencias de otros países constituye un provechoso punto de partida para la reflexión y el posterior planteamiento de reformas para el Estado.

Por tal razón, en el mes de mayo, llevamos a cabo el seminario internacional *La reforma del Estado. Por un Estado eficiente al servicio de la gente* en el que coincidieron expertos de la gestión pública, en ejercicio, del Perú y del extranjero junto con catedráticos universitarios de amplia trayectoria. El título elegido exhibe la necesidad de recuperar la esencia del Estado: estar al servicio de la gente. Para ello, se deben plantear reformas basadas en evidencia. No todo se resuelve con un incremento presupuestal, sino también con nuevos enfoques que contemplen las necesidades reales de los ciudadanos.

Una encuesta de Pulso Perú, previa a la pandemia, acredita la baja satisfacción de los ciudadanos respecto de los servicios públicos. La satisfacción de los ciudadanos en materia de servicios (seguridad, salud, justicia, educación y transporte) bordea el 50 %. Tampoco los programas sociales satisfacen a la población.

Hay, con todo, temas por abordar que no son demandados expresamente por la ciudadanía. Tal es el caso de la implementación de un gobierno digital capaz de responder a las actuales condiciones de la llamada nueva normalidad. Asimismo, la ausencia de un servicio civil profesional y el cambio constante de los directivos públicos (no solo de gobierno a gobierno, sino también en una misma gestión) dificultan —por no decir que imposibilitan— la sostenibilidad de las políticas y la eficiencia de la gestión pública.

En la Universidad Continental, la plana directiva y los docentes tenemos plena conciencia de la importancia de tender puentes entre la Academia y las instancias de gobierno. Esa transferencia de contenidos útiles para la

ciudadanía está expresada en este libro y es, asimismo, un reflejo de la tarea que emprendemos en la formación de nuestros estudiantes de pregrado y posgrado.

Con esta publicación, la Universidad Continental persevera en su tarea de transformar a la sociedad, con una visión global, desde la educación. Nuestra institución es consciente de la importancia de las herramientas, de la tecnología, de los sistemas y de las tareas urgentes como la descentralización, la institucionalidad y la lucha contra la corrupción, pero en sintonía con la misión fundamental del Estado: *estar al servicio de la gente*.

Fernando Barrios
Presidente Ejecutivo
Organización Educativa Continental

I Introducción

La pandemia, con su altísimo costo en vidas humanas y en el desarrollo socioeconómico del país, nos ha evidenciado muchas cosas, entre ellas, que el Estado tiene un rol importante, insoslayable y, al mismo tiempo, que presenta múltiples carencias, debilidades y disfuncionalidades. La mayor expresión de esta falencia, que nos ha golpeado en el rostro y en el alma, la hemos constatado en dos de los sectores más importantes de todo Estado: Salud y Educación. La ausencia de oxígeno medicinal, de camas UCI ha sido terrible, como clamorosa ha sido la incapacidad de nuestro sistema educativo de generar aprendizajes en este contexto. Sin embargo, como signo de esperanza, hemos comprobado también que muchos profesionales de la salud se han batido en esta lucha hasta con la entrega de la propia vida y que maestros ejemplares han realizado denodados esfuerzos individuales para responder a las necesidades educativas de sus estudiantes. Es el caso también de muchos otros servidores civiles.

Pero debemos sacar lecciones aprendidas de esta crisis; no podemos resignarnos a que el Estado siga igual. Urge acometer con voluntad política y ciudadana, la titánica tarea de la reforma del Estado, de su modernización, pero no de cualquier manera, sino para ponerlo al servicio de las personas, una reforma *de cara a la ciudadanía* y que se apoye en el valor y aporte de los miles de servidores civiles honestos y comprometidos que hay en el Estado, los cuales, muchas veces, son invisibles y no se cuenta con ellos.

Con el propósito de fomentar una reflexión y discusión académica pero realista, acerca del desafío actual de la reforma del Estado en el Perú, la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental organizó el 27 de mayo del 2021 el seminario internacional *La reforma del Estado. Por un Estado eficiente al servicio de la gente* con la participación de destacados expertos internacionales y nacionales. Sus ponencias han sido tan valiosas y sus reflexiones tan vigentes como pertinentes que consideramos necesario darlas a conocer y, por ello, ha surgido esta publicación.

El presente volumen consta de dos partes, que reflejan dimensiones complementarias para proponer medidas para una efectiva reforma del

Estado: el aprendizaje de la experiencia internacional en la reforma del Estado, seguida de los desafíos propios que reviste la complejidad de nuestro Estado y su accionar en pleno siglo XXI.

En la primera parte, Mariano Lafuente (Banco Interamericano de Desarrollo) reflexiona sobre el impacto que ha tenido la pandemia en diversos países de la región Latinoamericana. En su propuesta para la transformación del Estado, destacan la implementación efectiva de prioridades y el mejoramiento de la coordinación entre diversas entidades gubernamentales a través del fortalecimiento de los Centros de Gobierno (CdG), la transformación digital del gobierno, el fortalecimiento del servicio civil meritocrático y el fortalecimiento de la integridad y el control gubernamental.

Diomedes Berroa (Banco Mundial), por su parte, profundiza en el impacto internacional que la pandemia ha tenido en diversos países latinoamericanos: diez años de atraso para sociedades que, además, han perdido confianza en los gobiernos. Por ello, recomienda que los países emprendan reformas atentas a sus idiosincrasias y al estado actual de sus economías.

En la segunda parte, dedicada al análisis específico de la realidad peruana, Sara Arobes (Presidencia del Consejo de Ministros) expone los grandes hitos para una modernización de la gestión pública conducente a la reforma del Estado. Teniendo como norte el bienestar ciudadano, propone la promoción de los principios de gobierno abierto, la generación de regulaciones eficaces y trámites simples, y la optimización de la estructura, organización y gestión interna de las entidades.

Mayen Ugarte (PUCP), desde su experiencia que combina la investigación y el ejercicio de la función pública, plantea innovar y modernizar el Estado desde dos grandes pilares: la simplificación de los procesos y la recuperación de la confianza ciudadana por parte de las entidades públicas. La suya es una reflexión profunda sobre las malas prácticas arraigadas en el sector público que, con el paso del tiempo, han provocado mecanismos disfuncionales de control que es necesario revertir.

Janeyri Boyer (SERVIR), por su parte, se refiere a la experiencia, con altas y bajas, que supone una reforma crucial y de largo aliento como es

la reforma del Servicio Civil. Su reflexión de naturaleza técnica, como ella misma sostiene, no carece de relevancia política. Extrae importantes lecciones aprendidas y propone una hoja de ruta para relanzar la reforma del servicio civil.

Cierran el volumen las reflexiones de Juan Carlos Cortázar (Universidad de Chile, PUCP y Universidad Continental) ¿Sigue siendo pertinente discutir una reforma del Estado o debemos primero preguntarnos cuál es el Estado idóneo para el Perú? Con su peculiar estilo, de juicio agudo y fuerte realismo, Cortázar plantea la reflexión acerca de los criterios para discernir qué debe hacer el Estado y cómo podrá conseguirlo.

La reciente invitación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que reúne a las economías más desarrolladas del mundo, torna las presentes reflexiones más vigentes que nunca. La modernización de la institucionalidad pública es inherente al proceso para alcanzar los estándares de la OCDE.

La reforma del Estado es una tarea enorme, que paradójicamente no se llevará a cabo solo desde el Estado. Requiere que se involucren otros actores, como la Academia, la sociedad civil, la ciudadanía, los partidos políticos. Por ello, ponemos estas valiosas reflexiones a disposición para motivar e inspirar un decidido impulso para la reforma de Estado en el Perú que ponga en el centro a la ciudadanía.

Andrés Corrales

Gerente de Desarrollo

Escuela de Posgrado Universidad Continental

I Palabras liminares

Para un Estado eficiente al servicio de su gente

El permanente interés de la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental por ayudar a la sociedad y al Estado es, sin duda, merecedor de encomio y gratitud. Se trata de una contribución permanente de esta casa de estudio para atender a los ciudadanos o, mejor dicho, a la gente, a nuestra gente. Sin embargo, la humanidad entera ha visto trastocados su ser y su estar en el mundo. Este libro pasa de la mirada panorámica de la ventana internacional hacia el escrutinio de la realidad peruana. Por ello, es crucial una reflexión desde las necesidades ciudadanas para recorrer el camino largo —mas no inabarcable— hacia el Estado que merecemos.

La pandemia nos ha reducido al presente, a la preocupación por lo inmediato: la preservación de la vida y el temor a los contagios. Asimismo, ha privado a los ciudadanos de una visión panorámica tanto del futuro como del pasado. Esa es la circunstancia con la que hemos llegado al Bicentenario de la Proclamación de la Independencia del Perú. Ese es su horizonte. Para algunos ese horizonte es promisorio, pero muchos perciben tan solo nubarrones.

En esta contemplación desde la contingencia, la memoria de los peruanos se retrotrae a una historia republicana que, cuando mucho, resulta ser una suma de errores y fracasos. Otros, más ponderados, realistas y justos, comprenden a la historia republicana como un proyecto inacabado. Pero proyecto al fin y al cabo de aquello que Jorge Basadre describió como la promesa de la vida peruana. Esta promesa requiere de un Estado eficiente, descentralizado y transparente. Es decir, como se repite a lo largo de estas páginas, se requiere de un Estado pensado para la gente.

El título que la Escuela de Posgrado ha pensado para el libro calza a la perfección sobre todo con el cuarto de los objetivos del Acuerdo Nacional: fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho; equidad y justicia social; competitividad del país y Estado eficiente, transparente y descentralizado. Un Estado al servicio de la gente requiere el absoluto

respeto a los valores democráticos. Un Estado eficiente requiere valores como la equidad y la justicia social del mismo modo que necesita recursos económicos para funcionar con eficiencia.

Producir riqueza e innovar, así como un sistema impositivo justo, son acciones que deben percibirse como necesarias para el correcto funcionamiento del Estado. Estos son, asimismo, los propósitos del Acuerdo Nacional, un espacio de reflexión y de búsqueda de consenso en torno de los grandes planes del país y de las políticas estatales pensadas para el largo plazo. Si no hay continuidad y conciencia de una transformación permanente, el esfuerzo realizado para la construcción de un proyecto de República habrá sido en vano. La Escuela de Posgrado de la Universidad Continental ha creado un espacio de diálogo, tan necesario en los tiempos actuales.

Max Hernández

Secretario Ejecutivo del Acuerdo Nacional

Parte I

Experiencias internacionales de reforma del Estado

Experiencias internacionales en la reforma del Estado. Ideas para el Perú

Mariano Lafuente

Especialista líder en Gestión Pública

Banco Interamericano de Desarrollo

La crisis previa a la pandemia

La pandemia ha incrementado la desconfianza que ya existía en los gobiernos. Antes de ella, en 2018, el 75 % de la población de América Latina reportaba tener poca o ninguna confianza en su gobierno. La confianza quebrada de la ciudadanía ya se veía reflejada en algunas tensiones sociales que vivimos en 2019 como las de Chile, Ecuador y Colombia. No se trata tan solo de cifras del [Latinobarómetro](#), pues dicho malestar es algo que podemos ver en la calle.

Algunos de los estudios más relevantes, que buscaban explicar el quiebre de confianza, apuntan a que ha habido ineficiencia en el gasto público de América Latina. Según un estudio del BID de 2018, esto le cuesta a la región alrededor de cuatro puntos del PBI cada año. Dicho gasto ineficiente se expresa en salarios, compras públicas y filtraciones en los subsidios, cuyo costo es altísimo.

Asimismo, hay otros estudios que estiman que la corrupción en las obras públicas asciende a entre un 15 % y un 20 % del costo total. En el contexto peruano, el caso de Odebrecht revela la magnitud de este problema. Hasta el 2019, en el Perú, los temas de mayor preocupación para la ciudadanía eran la seguridad y la corrupción. Así, el gasto ineficiente y la corrupción arraigada en la ejecución del gasto público, por un lado, han quebrado la confianza ciudadana en el Estado y, por otro, han devenido en un llamado a la acción.

La pandemia: factor detonante

La pandemia del COVID-19 llegó a Latinoamérica en este contexto crítico. Empeoró las desigualdades y, al mismo tiempo, expuso las ineficiencias y la falta de capacidad de los gobiernos para brindar servicios públicos. Dos sectores clave han resultado reveladores: Salud y Educación. Todos hemos visto de cerca o padecido demoras para la aplicación de las vacunas, así como hemos padecido escasez o mala distribución de insumos médicos, tanto para las personas de a pie como para los profesionales médicos. Hemos visto y experimentado la crisis educativa que en todos los países ha supuesto grandes desafíos para que las clases prosigan en el colegio o en la universidad; pero, al mismo tiempo, se han expuesto las fisuras del sistema.

Parafraseando el título de la actividad que nos convoca, ¿realmente el Estado es eficiente, realmente trabaja y está al servicio de la gente? Compartiré cuatro ideas a partir de algunas de las acciones tomadas por varios gobiernos de la región para intentar revertir esta situación.

Agenda para la transformación de la gestión del Estado

1. Implementación efectiva de prioridades y mejoramiento de la coordinación. Fortalecimiento del Centro de Gobierno (CdG)

Los Centros de Gobierno (CdG) son las áreas que reportan directamente a la Presidencia con una visión transversal, como es el caso de la PCM en el Perú. Estos centros coordinan y articulan las prioridades máximas del gobierno. Sus tareas suponen estrategias horizontales entre los distintos ministerios y verticales entre el gobierno nacional y los gobiernos subnacionales, los que muchas veces implementan políticas a partir de prioridades nacionales. La gestión tradicional —donde todo importa y el foco está en los anuncios y menos en la implementación— es en realidad una gestión de crisis constante donde, en lugar de resolver problemas a partir de prioridades claras y una especificación del éxito, tan solo se llegan a apagar los incendios.

La gestión tradicional debe pasar a un modelo de gestión orientado por un CdG. Así, se pasará de la intuición a la toma de decisiones guiada por datos concretos, de la hiperactividad constante (que anuncia decretos, promulga leyes) al esfuerzo perseverante en la implementación. Se busca,

con este nuevo modelo, hacer foco en que las cosas sucedan: se pasa del *todo importa* a pocas prioridades claras sustentadas con todo el peso político para hacerlas funcionar. Se debe tener un objetivo muy claro para alcanzar el éxito. Por ejemplo, en educación, es necesario saber exactamente cuántos puntos porcentuales se deberían incrementar en la prueba de rendimiento escolar PISA de ciencias para el año 2025. La clave es pasar del anuncio de un decreto a cambiarles la realidad a las personas en su día a día.

El fortalecimiento de los CdG es una tendencia global. Desde hace veinte años, se vienen aplicando en el Reino Unido y en los EE. UU. este tipo de modelos de gestión, muchas veces con apoyo de lo que se llama una unidad de cumplimiento o *delivery unit*. Con todo, en la región Latinoamérica se han venido implementando en varios países para abordar distintos temas de política pública. Se trata, pues, de una de las iniciativas de reforma del Estado, con mayor o menor éxito, más recientes en América Latina. Ejemplos de mejoras visibles en algunos países que han implementado estos modelos son la reducción de la tasa de victimización, una gestión adecuada de los *stocks* de medicinas y de material quirúrgico, el incremento en la confianza en la policía, mejoramiento del rendimiento escolar y una disminución de la deserción escolar. Esto se percibe desde países con territorios vastos y de mayor desarrollo institucional como Canadá o Estados Unidos hasta países de menor extensión o con economías menos desarrolladas como Guatemala o Paraguay.

En Brasil, me ha tocado apoyar en 2020 la implementación de una *delivery unit* del Ministerio de Economía para responder proactivamente a la pandemia: el apoyo a las poblaciones vulnerables mediante transferencias no condicionadas y, asimismo, transferencias a empresas y trabajadores para proteger salarios. Se trata de un modelo de gestión que realmente ha funcionado en varios países del mundo, mediante la implementación de unidades de cumplimiento bajo la Presidencia. Entre los años 2016 y 2018, en el Perú se llevó a cabo —no con poca dificultad— un intento por implementar dicha unidad en la PCM con buenos resultados iniciales, pero que lamentablemente no mantuvo su peso institucional en el marco de los varios cambios de autoridades.

El CdG juega un rol muy importante en asegurar la coordinación horizontal entre los sectores del gobierno nacional, y la coordinación vertical con los gobiernos subnacionales. Esto último trató de implementarse en el

Perú con el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM, pero es probable que los constantes cambios en dicha instancia gubernamental sean la razón para que no haya tenido tanto éxito.

Una tema interesante también que se está coordinando desde el modelo de CdG —como una de las reformas del Estado más novedosas— es el de los modelos de gobernanza colaborativa. Una vez identificado el sector prioritario (o una prioridad muy específica) se inicia un trabajo en redes articuladas con el sector privado y el tercer sector. Al respecto, Chile ha hecho algo súper interesante con el programa **Compromiso País**, que ha estado orientado a los programas sociales durante los primeros años del segundo mandato del presidente Piñera.

2. Mayor eficiencia y mejores servicios: transformación digital del gobierno

Una segunda acción es la transformación digital del gobierno. Sabemos que es un área donde Perú también ha venido trabajando con fuerza desde la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital que fue creada en 2017 en la PCM. En lo que respecta a la eficiencia de los recursos estatales, las cifras hablan por sí mismas: un trámite digital cuesta el 5 % del valor de un trámite presencial. Para el Estado y la sociedad dicho margen supone muchísimos retornos en cuanto a la reducción de tiempos y de desplazamiento físico, incluso antes de la pandemia. Si la brecha digital en una sociedad no es muy grande, claramente los beneficios alcanzarían a la mayor cantidad de ciudadanos.

Brasil es un buen ejemplo de ello. En los últimos dos años, con la digitalización de más de mil trescientos servicios, se ha conseguido un ahorro de casi cuatrocientos millones de dólares anuales. Esto ha beneficiado al gobierno, a los ciudadanos y a las empresas. Asimismo, esta transformación de servicios digitales se ha empleado para el trámite de solicitar el programa de transferencias para población vulnerable durante la pandemia que permite llegar a sesenta y ocho millones de personas. Este caso muestra cómo la transformación digital pasó de ser algo opcional a una prioridad para atender a la población en un caso de emergencia sanitaria. La nueva normalidad está obligando a los Estados a implementar procesos de esta magnitud de un día para el otro.

En el Perú, un estudio reciente del BID señala que el 61 % de la población reportó haber hecho un trámite en línea durante la pandemia; dicha cifra antes era solamente del 28 %. Los avances de gob.pe son una buena muestra de lo que se puede continuar profundizando para hacer un Estado mucho más eficiente, así como también más efectivo en la entrega de servicios.

3. Impulsar un servicio civil meritocrático y profesional

Impulsar un servicio civil meritocrático profesional, que incluya a los directivos públicos, es una de las acciones que más impacto podría tener en el mediano y largo plazo. Como lo han señalado otros especialistas en esta publicación, la inclusión de profesionales altamente calificados en el aparato estatal representa una verdadera oportunidad para el cambio que implica, desde luego, un uso eficiente de los recursos de toda la población.

El COVID-19 nos dio una gran oportunidad —especialmente a los que trabajamos con los gobiernos— de ver cómo se puede pasar de una cultura del presentismo a una cultura de resultados. Las instituciones tradicionalmente han valorado la presencia en el puesto de trabajo por encima de las tareas o logros. En una cultura de resultados —en las instituciones y funcionarios modernos que imaginamos— se requieren supervisores capacitados para dirigir al personal, para trabajar en equipo en función de metas *ex ante*. En este nuevo escenario, es factible que haya una rendición de cuentas razonable a partir de los resultados esperados.

En un estudio que realizamos en el BID hace unos años, tomando casos de Chile, el Perú y otros países, se determinó que los directivos seleccionados por mérito (en el caso del Perú se analizó el Cuerpo de Gerentes Públicos) habían mejorado la gestión interna de las instituciones que los acogían. Permanecían más tiempo que una persona nombrada por confianza y eran menos cuestionados por sus subordinados y por sus pares, por tratarse de personas que han ganado un concurso. En dicho estudio, se determinó que en varios casos la presencia de estos funcionarios condujo a un mejor desempeño institucional. El compromiso a largo plazo de estos funcionarios puede propiciar grandes transformaciones para la gestión estatal.

De hecho vemos que hay reformas en curso en esta línea en Brasil, en Costa Rica, en Paraguay, que hemos estado acompañando para la reforma del

marco normativo. En Uruguay, se está trabajando intensamente, a partir de las crisis generadas por la pandemia, en una transformación del servicio civil mediante un sistema de ocupaciones, inspirado en algunos sistemas anglosajones. No menos interesante resulta el caso de Chile donde, a través de una consulta ciudadana para la reforma del servicio civil, participaron más de cincuenta mil personas. Esta convocatoria cimienta la reforma gracias a la aprobación ciudadana y genera más incentivos políticos por llevarla a cabo.

4. Fortalecimiento de la integridad y el control gubernamental (y ciudadano) del gasto público

El fortalecimiento de la integridad y del control gubernamental y ciudadano del gasto público es otra reforma fundamental para un Estado más eficiente, efectivo y transparente. Las tecnologías digitales representan una herramienta crucial para que la ciudadanía ejerza un control real y efectivo sobre las inversiones realizadas por el Estado en obras públicas. Se podrían monitorear el gasto que supone la atención médica por COVID-19, las compras y contrataciones públicas, así como se podría contar con portales centralizados de contrataciones y una nómina transparente de las diversas instituciones. Por ejemplo, la Contraloría General de la República del Perú cuenta con el portal [Infobras](#) (Sistema de Información de Obras Públicas) que posibilita una ejecución transparente del gasto público. El BID ha llevado a cabo una tarea similar con la herramienta [Mapa inversiones](#) recientemente implementado en el Perú.

Otra iniciativa que contribuye a esta agenda es el fortalecimiento del control interno mediante un empoderamiento mayor y una profesionalización de sus agentes. Hasta hace poco, en Argentina, el propio ministro elegía la persona de control interno asignada a su institución. Pero, desde el año 2018, se hizo una reforma para que el funcionario responsable del control interno sea asignado de forma independiente. En los últimos años, varios países de la región han sorteado los mismos desafíos. Con todo, se ha avanzado en el fortalecimiento del control externo del sistema gubernamental, como lo demuestra la proactividad con que ha actuado el Estado peruano. El contralor general de la República del Perú, Nelson Shack, ha hecho —esa es mi opinión— un gran trabajo mediante el control concurrente.

Por otro lado, cabe destacar el uso cada vez más intensivo de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial para el cruce de datos masivos. El Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil ha sido un caso muy interesante que ilustra dicha aplicación tecnológica. Esto no supone que las máquinas controlen o supervisen mejor los trabajos que los seres humanos: en el Perú, la participación ciudadana en materia de obras públicas se ilustra debidamente con el programa de monitores ciudadanos. [Un estudio realizado por el BID a fines de 2020](#) arrojó una reducción del 9 % en los sobrecostos para los pequeños proyectos monitoreados por los controles ciudadanos, cuyos costos aproximados oscilaban entre tres y diez millones de soles.

Reflexiones finales

A través de la lectura de estas páginas, las personas informadas en la situación actual del Perú habrán recordado más de una reforma llevada a cabo por el Estado antes de la pandemia. El Perú fue un pionero en la aprobación de nuevas normativas de empleo público: la Ley del Servicio Civil de 2013. Asimismo, ha realizado un enorme trabajo gracias a la creación de Perú Compras, la Central de Compras Públicas que supuso importantes ahorros. Como ya lo he mencionado líneas arriba, durante el 2017, el Perú llevó a cabo los primeros intentos por fortalecer su CdG. Ese mismo año, fortaleció su normativa de gobierno digital con varias iniciativas que continúan hasta ahora con distintos decretos que fortalecen diversas áreas como el talento humano para el gobierno digital y la rectoría del mismo.

Cabe recordar que antes de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital de la PCM estaba la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), que tenía debilidades institucionales importantes señaladas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en el año 2015. En 2018, se inició, por un lado, la creación del Sistema Nacional de Abastecimiento que sigue en vías de implementación y, por otro lado, se reformó el sistema de gestión financiera del sector público.

Los casos aquí mencionados del Perú evidencian el deseo de implementar mejoras en la gestión pública. Las reformas se han planteado; pero, como ocurre en la mayoría de países el verdadero desafío lo representa

la implementación efectiva. Este desafío va más allá de las reformas del Estado: afecta a todas las políticas públicas del Perú. La alta rotación de los ministros y funcionarios demora las reformas. Los equipos técnicos que se instalan en una gestión invierten tiempo y esfuerzo en familiarizarse con la institución. Lamentablemente, muchas veces son depuestos antes de que hayan empezado a implementar las mejoras. El Estado peruano debe encontrar la manera de superar esta volatilidad de la permanencia de funcionarios altamente calificados y equipos técnicos de primera para recuperar la confianza de la ciudadanía. Por todo lo expuesto, sostengo que la profesionalización del segmento directivo enfocado en políticas públicas es el mejor blindaje contra los cambios políticos. Intentar esta tarea, al menos en los temas considerados prioritarios, representa el primer paso para avanzar hacia un Estado eficiente al servicio de la gente.



Acceda a la videograbación de la ponencia original en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=UfTsJBHIkec&t=4482s>

I La reforma del Estado. Repensar el futuro de América Latina y el Caribe

Diomedes Berroa

Gerente Regional, Adquisiciones - América Latina y el Caribe
Banco Mundial

Dimensión global del cambio: reforma del Estado en tiempo de pandemia

La pandemia ocasionada por el COVID-19 facilita, mediante las tecnologías digitales, que expertos internacionales compartamos nuestra experiencia sin desplazarnos de un lugar a otro. Y, así como una crisis sanitaria *ha reformado* nuestra normalidad, cabe pensar cuál es el rol que los Estados latinoamericanos desempeñarán en los próximos años para transformarse hacia una gestión eficiente. Planificar para el futuro es un ejercicio que requiere, sin embargo, una reflexión sobre el fondo del asunto, sobre las implicancias de algunos conceptos que damos por sentados.

¿Qué supone realmente una reforma del Estado, pensada más allá de casos puntuales? Se trata de una transformación institucional de la gestión pública con el objetivo de superar algunas deficiencias o debilidades en el ejercicio público. Esta, asimismo, busca satisfacer las demandas ciudadanas. La reforma del Estado debe entenderse como un proceso totalmente dinámico, porque las prioridades y necesidades de los pueblos varían según sus sistemas socioeconómicos, estos aún más variantes en un contexto de crisis.

Esta condición dinámica debe ser considerada tanto por los politólogos como por los políticos del gobierno de turno y por la misma ciudadanía al momento de plantear sus demandas. Pensamos la crisis sobre todo en términos económicos, pero cada país ha revelado ante esta dura prueba diversas áreas débiles que han colapsado, como es el caso de los sectores Salud y Educación.

Latinoamérica ante el COVID-19: una década de atraso

Como ya se ha explicado, en términos globales, la pandemia ha desencadenado una crisis económica; pero, sobre todo, ha disparado banderas de alarma en materia de salud y ha ocasionado un severo retroceso en la educación de todos los niveles. Se espera una contracción del 6.9 %, lo que supone básicamente el peor desempeño del mundo en desarrollo. Como es de esperarse, el golpe ha sido más duro en las pequeñas economías insulares.

Se espera que en Latinoamérica la relación Deuda / PBI se mantenga por encima de las otras regiones, aunque hay una pérdida de más de veinticuatro millones de puestos de trabajo en el sector privado y, probablemente, tres millones de empresas estén a un paso de cerrar.

América Latina representa el 8 % de la población mundial y el 20 % de los casos de infección por COVID en la misma escala. En los últimos meses, su tasa de mortalidad ha sido la más alta de todas las regiones. Las altas tasas de urbanización y los niveles altos de informalidad explican, lamentablemente, esas cifras. Y algo que hace dos décadas no representaba un problema por afrontar hoy es un nuevo desafío: el envejecimiento de la población.

El COVID-19, como lo señalan diversos estudios, revirtió más de una década de progreso en América Latina. En América Latina actualmente hay más de treinta millones de nuevos pobres. Esto supone un incremento de más de 5.2 % de los nuevos pobres registrados durante el 2019. Asimismo, hay en la actualidad doscientos veinte millones de personas propensas a caer en estado de pobreza.

La crisis social no es la excepción, pues también acarrea efectos duraderos al menos visiblemente en Educación y Salud. Se calcula, por ejemplo, que hay al menos 1.3 años de aprendizajes perdidos, incluso con las rápidas medidas que muchas instituciones tomaron para implementar plataformas digitales de enseñanza. Hay, asimismo, dieciocho millones de personas que padecen inseguridad alimentaria. Por su parte, la tasa de desempleo ha alcanzado un 15 % y un 59 % de las mujeres trabajadoras se encuentra propenso a perder el empleo.

Pandemia y pérdida de confianza: los gobiernos de Latinoamérica

Latinoamérica ha tenido que afrontar la pandemia con una serie de desafíos previos; sin embargo, hay un escenario que resulta aún más preocupante: la progresiva disminución de la confianza ciudadana frente a las instituciones y frente a la capacidad del gobierno para resolver los problemas. Las respuestas deficientes ante la pandemia de COVID-19 ciertamente han jugado un rol importante al respecto.

Peor aún, existe un gran riesgo de deteriorización de instituciones democráticas a escala global. Pocos son los países que se encuentran fuera de las zonas de alerta o de alto riesgo. Los países de Latinoamérica, lamentablemente, están comprometidos en gran medida. Dicha deteriorización de las instituciones democráticas —y de la democracia en sí misma en el caso de América Latina— ha tenido un efecto doble: por un lado, está la pérdida de confianza en los organismos democráticos y, por otro, la creciente tolerancia hacia los golpes de Estado (*executive coups*). Hoy la necesidad de desarrollar reformas estructurales para transformar a América Latina es más urgente que nunca.

Al momento de pensar en el futuro de Latinoamérica, debemos pensar en el rumbo que vamos a tomar. Coincido totalmente con Mariano Lafuente en que debe haber una mejor asignación de recursos públicos, así como mecanismos de control más adecuados. El problema es, sin embargo, que los sistemas de contrataciones vigentes son muy rígidos. Tomemos como ejemplo el caso de los países llamados *desarrollados* que antes de la producción de las vacunas contra el COVID-19 ya las habían comprado. Eso es posible gracias a la capacidad de adaptación e innovación que tienen sus sistemas. Una gestión tradicional no piensa en comprar algo que aún no existe. Información que nos ha llegado de manera extra oficial sostiene que hay lotes comprometidos de vacuna por producir para los años 2022, 2023 y 2024.

Hace 15 o 20 años, América Latina destacaba internacionalmente por su innovación. Sin embargo, en la actualidad Asia y Europa, debido a diversos incentivos, han retomado dicho liderazgo en lo que respecta a la transformación de la gestión pública.

Recomendaciones

Definitivamente el COVID-19 ha cambiado la manera de pensar, pues ha instalado una nueva normalidad. Por ello, debemos pensar la reforma del Estado a partir del nuevo escenario que impera en el mundo. Ya se ha explicado líneas arriba que la reforma de Estado es un instrumento para la transformación institucional capaz de responder a las necesidades de las comunidades. Hoy más que nunca, no puede haber una disociación o una desvinculación entre las reformas del Estado y las nuevas necesidades de la sociedad. Todas las reformas, sean estructurales o legislativas, deben responder a los nuevos riesgos, a los nuevos problemas que imperan en América Latina.

Cada país de América Latina tendrá que pensar las reformas del aparato estatal a partir de su realidad socioeconómica. Superar la disociación que existe entre las reformas propuestas y la realidad socio-económica es acaso tan necesario como la compra de vacunas para salvaguardar a la población. Este despertar, quizá, sea el camino más seguro para que América Latina retome la delantera que tuvo hace dos décadas en materia de innovación.



Acceda a la videograbación de la ponencia original en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=UfTsJBHIkec&t=4482s>

Parte II

Desafíos nacionales de reforma del Estado

La modernización de la gestión pública como clave para la reforma del Estado

Sara Arobes

Exsecretaria de Gestión Pública
Presidencia del Consejo de Ministros

Modernización de la gestión pública y reforma del Estado

A partir de mi experiencia en la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, pretendo explicar la relevancia de una pregunta que muchos ciudadanos, ajenos a los tecnicismos de los funcionarios, se deben haber formulado: ¿cómo la modernización de la gestión pública es clave para la reforma del Estado?

Poniéndonos en los zapatos de los ciudadanos, es importante aterrizar con un lenguaje llano lo que implican dichos procesos de reforma y cuáles son los impactos concretos para la ciudadanía. La creación de un marco para el diseño de políticas de reforma supone comprender a cabalidad tanto la percepción que los ciudadanos tienen respecto del aparato estatal, así como la capacidad de los funcionarios para aplicar dichas reformas.

Si los diseños vinculados con la modernización de la gestión pública contribuyen a generar valor público o a mejorar los servicios, de alguna manera contribuyen también a recobrar la confianza y la legitimidad que ha perdido el Estado.

Los ciudadanos: fin supremo del Estado

Los ciudadanos son el fin supremo del Estado, es decir, son ellos la razón de ser de la existencia del Estado, de la existencia de la Administración pública. Sin embargo, hay un sinnúmero de historias que oímos sobre una persona que acude a una entidad pública para realizar un trámite, donde recibe una mala atención. Hace poco yo misma asistí a realizar unas gestiones. La atención brindada dejó mucho que desear. Hay, con todo, excepciones, pues algunas entidades públicas han actualizado determinados estándares para mejorar su servicio.

Muchas de las intervenciones públicas no toman en cuenta las necesidades de las personas. Se trata, más bien, de diseños en escritorio que no consultan a los ciudadanos, que no identifican las necesidades propias de una nación multicultural y plurilingüística como la peruana. Se requieren traductores, expertos en mediación cultural y también nuevas políticas para comprender las necesidades de género. Poder diseñar intervenciones, instrumentos, bienes y servicios para la ciudadanía supone comprender que esta no es homogénea.

Los servicios del Estado no se brindan de manera oportuna y efectiva bajo estándares de calidad. Se percibe un claro abandono en los ámbitos rurales (costeños, andinos o amazónicos) para los servicios básicos que brinda el Estado. La pandemia del COVID-19 ha expuesto la precariedad de servicios esenciales como los de salud y educación, sea por su infraestructura o por los recursos humanos previstos para ellos. En estas condiciones, no es posible afirmar una institucionalidad desde la perspectiva de los ciudadanos.

Las regulaciones y trámites se vuelven una carga para las personas y empresas, puesto que ellos no han sido pensados en función de las necesidades de los ciudadanos. Un trámite innecesario aporta poco o nada para la eficiencia del Estado y, además, genera sobrecostos a las empresas y a las personas. Una nueva regulación depara muchas exigencias que, por lo general, no han sido previstas por los usuarios: contrataciones con nuevos perfiles o el envío mensual de información representan nuevos costos que, desde luego, escapan a la planificación presupuestal. Así, las pequeñas y medianas empresas tendrán que contratar a alguien familiarizado con los nuevos requerimientos. ¿Dónde está el beneficio para los usuarios? Cuando no hay un buen diseño de las nuevas regulaciones, se generan sobrecostos.

Que las personas no están satisfechas con el Estado y no confían en las instituciones es una verdad incuestionable. El Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) cuenta con data que revela el grado de insatisfacción ciudadana. Hay instituciones que todavía preservan su prestigio, como es el caso de la Defensoría del Pueblo. Pero aquellas entidades prestadoras de servicios (algunos ministerios y gobiernos locales) que generan desconfianza en los usuarios son acaso la principal razón para que se haya desvirtuado el sentido de la Administración pública.

Asimismo, la alta rotación de funcionarios y servidores públicos no permite dar continuidad y afecta sobremanera cualesquiera intentos de reforma del Estado. Cuando empezamos el proceso de análisis de calidad regulatoria en el 2017, teníamos un inicio y un fin por mandato legal. El proceso de revisión del *stock* de trámites debía concluir en dieciocho meses. Uno de los principales problemas radicaba en que los dos ministerios implicados (Salud y Cultura) acusaban una alta rotación de sus ministros, directivos y funcionarios. Era un continuo recomenzar, un volver a capacitar, volver a la asistencia técnica... Teníamos los tiempos en contra, por ello realizábamos un trabajo muy estrecho y brindábamos una cantidad de recursos considerable, así como destinábamos muchas horas extraordinarias de trabajo. De por medio estuvo siempre un objetivo claro: la simplificación de los trámites en ambos ministerios.

¿Afecta realmente la salida de personal a las instituciones del Estado? Por supuesto. La alta rotación de funcionarios y aquellas personas que salen de las entidades públicas por diversas razones afectan muchísimo la continuidad y sostenibilidad de los procesos, así como la memoria interna. Las personas que ingresan a una entidad pública sin tener el conocimiento del funcionamiento de la misma se quedan por muy poco tiempo, pero lo que sí perdura es el impacto negativo que deja su breve paso. Se afectan la producción de bienes, servicios y el diseño de políticas. Hoy, lamentablemente en tiempos de crisis, padecemos la urgencia de contar con profesionales capaces de afrontar las necesidades de la nueva normalidad y del impacto que la pandemia ha tenido en casi todas las dimensiones de la vida de los peruanos.

Entonces la modernización de la gestión pública es un proceso de transformación constante para mejorar el quehacer de las entidades públicas y, de esa manera, generar valor público para las personas. Traduciendo esto que parece muy técnico, diremos que la modernización de la Administración pública es el incremento de la calidad de los bienes y servicios, la oportunidad de contar con múltiples canales para que los ciudadanos puedan realizar sus transacciones, para que cuenten con los servicios esenciales en todo el territorio nacional. Esto implica que, además, se generen espacios de participación en políticas transparentes. Solo de esta manera los ciudadanos también se sentirán involucrados y partícipes en las decisiones de política pública, porque conocerán cómo se toman las

decisiones a partir de políticas de transparencia con la actualización de los diversos portales institucionales con información de las instituciones. Desde la Secretaría de Gestión Pública de la PCM, cabe destacar la calidad regulatoria, pues se trata de una reforma que se viene impulsando desde hace varios años, cuyos aspectos fundamentales se comentarán a continuación.

Hacia un Estado moderno: ¿cómo construirlo?

Conviene repetirlo: se consigue un Estado moderno desde la perspectiva del ciudadano mediante la modernización de la gestión pública. En la Secretaría, se tiene clara la consigna de que las mejoras vayan directamente al ciudadano. Para ello, se emite una serie de lineamientos cuya directiva es brindar asistencia técnica y asesoría a las entidades públicas para que puedan mejorar sus prestaciones, para que puedan mejorar sus procesos.

La Secretaría de Gestión Pública de la PCM ha avanzado en la emisión de la [Norma Técnica de Calidad de Servicios](#). Se trata de una guía para que las entidades de la Administración pública puedan mejorar sus procesos y, consecuentemente, puedan mejorar la prestación de bienes y servicios. De este modo, serán mucho más eficientes.

Asimismo, se ha implementado la plataforma de gestión de reclamos, instrumento que resulta tan útil para el ciudadano como para la entidad pública. A aquel le permite monitorear el estado de su reclamación hasta alcanzar una respuesta. A ésta le permite identificar los focos de ineficiencia donde se producen más reclamaciones. De este modo, adoptará medidas correctivas en áreas específicas, sin necesidad de invertir recursos para hacer un control de calidad.

Las plataformas MAC, iniciativa de la Secretaría de Gestión Pública que nació hace más de diez años, integran un conjunto de servicios de diversas entidades públicas. Hoy se encuentran en un proceso de expansión: además de las siete plataformas MAC existentes, se espera a fin de año contar con seis nuevas en Moquegua, Huánuco, San Martín, Cajamarca entre otras regiones. Esta plataforma acerca el Estado al ciudadano a través de la prestación de un conjunto de servicios en un solo espacio. Por su parte, las MAC Express son aplicativos digitales instalados en centros estratégicos para el acceso de la población urbana, como es el caso de las

municipalidades. Pero estas MAC Express están también a disposición de poblaciones más alejadas, sea en las embarcaciones PIAS del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social y en los Tambos del Programa Nacional PAIS. Estas plataformas itinerantes reflejan justamente lo que se ha expuesto hasta ahora: el Estado se puede y se debe desplazar hacia los ciudadanos para ofrecerles una serie de bienes y servicios.

Otra herramienta innovadora es la del Mapa del Viaje del Cliente (*Customer Journey Map*) cuya metodología ayudará a los servidores públicos a conocer y aplicar dicha experiencia en las [Rutas Ciudadanas](#). El enfoque de esta herramienta permite al funcionario conocer el punto de vista del ciudadano a través de la cantidad de trámites o de servicios que realiza ante el Estado en los diversos eventos significativos de su vida: obtención de una partida de nacimiento, registro de un matrimonio, autorización para la constitución de su empresa hasta la obtención de documentos por el fallecimiento de un familiar cercano. Experiencias más recientes son la plataforma *Aprendo en casa* y la obtención del carné de discapacidad. Mediante las Rutas Ciudadanas es posible mirar el bosque de trámites que ve el ciudadano ante cada entidad pública. La respuesta oportuna que este necesita estará así más cerca.

Promoción de los principios de gobierno abierto

La importancia de la promoción de los principios de gobierno abierto radica en la instauración de una cultura de la transparencia. Esto abarca diversos procesos en los que el ciudadano participará, en mayor o menor medida: toma de decisiones, regulaciones, diseño de servicios, diseño de política públicas, entre otros. Asimismo, la rendición de cuentas —como manifestación que deben tener las autoridades en relación con el uso de los recursos públicos— cobra especial relevancia para la ciudadanía. Con esta rendición se podrán verificar los resultados obtenidos y la integridad del funcionario para efectos de mejorar y avanzar. Hace poco, con el apoyo de la OCDE, se publicó la [Guía de la OCDE sobre gobierno abierto para funcionarios públicos peruanos](#). Allí se desagregan tanto conceptos como ejemplos concretos para que las entidades puedan replicarlo, sea una municipalidad, un gobierno regional, un ministerio o cualquier organismo público.

Generación de regulaciones eficaces y trámites simples

Personalmente considero que la implementación de la calidad regulatoria es fundamental. Como ya se ha explicado, las regulaciones —buenas, malas o muy malas— muchas veces pueden generar cargas a los empresarios, a los ciudadanos y a las organizaciones, puesto que generan sobrecostos. Hemos trabajado de la mano con la Cooperación Alemana al Desarrollo, con la OCDE y con el Banco Interamericano de Desarrollo en la aprobación de diversos instrumentos. Hace poco aprobamos el [Reglamento del Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante \(AIR\)](#) que busca cambiar la cultura del diseño o elaboración de una regulación. Así se pasará del diseño en escritorio al análisis de data, de evidencias, tomando en cuenta los actores.

Los procedimientos administrativos estandarizados son instrumentos que buscan facilitar los trámites a los ciudadanos y a las empresas. De esta manera, se apunta a que trámites similares de una municipalidad o de un gobierno regional cuenten con los mismos requisitos y, desde luego, con la misma denominación.

Optimización de la estructura, organización y gestión interna de las entidades

La optimización de la estructura, de la organización y de la gestión interna de las entidades es fundamental para la evaluación de los instrumentos relacionados directamente con la prestación de bienes y servicios. Esto se relaciona con la reducción de pasos para dotar de coherencia a los sistemas administrativos.

Es importante instaurar una cultura de medición, para así evaluar los resultados y el desempeño de las entidades públicas. Sería posible, por ejemplo, elaborar una suerte de *ranking* de las entidades públicas que más han mejorado en la implementación de procesos eficaces. Esto derivaría en un estándar que permitirá introducir mejoras realistas a partir de la medición del desempeño en la prestación de servicios.

Aquí se ha expuesto un conjunto de instrumentos alrededor de cuatro componentes: calidad de servicio, calidad regulatoria, gobierno abierto y mejoramiento de la estructura y organización de las entidades. Dichos

pilares sostienen el norte que debe guiar a la Administración pública: *las personas son el centro*. Las intervenciones de dichas instituciones, así como sus resultados, definen a un Estado moderno. Ya es tiempo de comprender que la modernización verdadera del aparato estatal empieza en el reconocimiento de los ciudadanos, desde las grandes ciudades hasta los espacios más alejados.



Acceda a la videgrabación de la ponencia original en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=UfTsJBHIkec&t=4482s>

La simplificación y la confianza: los grandes retos para innovar y modernizar¹

Mayen Ugarte

Docente en el Departamento de Ciencias de la Gestión de la Pontificia Universidad Católica del Perú

Muchas personas sostienen que la pandemia nos ha demostrado que el Estado está mal, que hay muchos procesos que no funcionan justamente cuando los ciudadanos más los necesitan. ¿Realmente esta crisis sanitaria nos mostró algo que no sabíamos? Es más acertado señalar que la pandemia ha confirmado una serie de carencias: mostró que teníamos malas reglas para comprar, para organizarnos, que teníamos incentivos perversos y, asimismo, un problema enorme de descoordinación. Esto último resulta especialmente crítico, porque supone que las personas idóneas para tal o cual puesto no lo ocupaban en el Estado y que, sobre todo, que la coordinación entre las múltiples instancias nacionales y subnacionales se complicaban innecesariamente.

La disfunción, es decir, los desarreglos que hay en el interior del sector público—nacional y subnacional—ha instaurado algo que llamo *ostracismo estatal*, porque la ciudadanía se percibe apartada de cualquier responsabilidad o función política o social, así como de sus beneficios, al mismo tiempo que el servicio público se aísla de su entorno. Esta es, acaso, una de las principales causas de la desconfianza padecida por los ciudadanos comunes respecto de los funcionarios, directivos, gerentes, ministros y demás personalidades públicas.

Un Estado disfuncional, “desarreglado”, no realiza gestión, sino gestiones a medias como se percibió en la medida tomada para entregar bonos económicos a las poblaciones vulnerables. Nadie niega las buenas intenciones detrás de la medida, pero el cumplimiento de las obligaciones del Estado (por ejemplo, proteger a la población de las amenazas contra su seguridad

1 Basado en el artículo ¿Realmente la pandemia “desnudó” las carencias del Estado?, publicado en Jiménez Mayor, Juan F. (2021). *Buen gobierno y mejor gestión cómo entender y fortalecer el Estado en tiempos de pandemia*.

y promover su bienestar general) se desfigura por la mala coordinación, por la falta de información adecuada sobre los mismos ciudadanos y por los problemas para entregar la ayuda cuando más se la necesita.

Si hay más de tres mil quinientas unidades de gestión del Estado, sus funcionarios deberían considerar dicho escenario al momento de plantear medidas o soluciones a problemas específicos. ¿Los ciudadanos pueden confiar en quienes ignoran las capacidades reales de los organismos para los que trabajan? Los funcionarios deben ver más allá de su entorno inmediato, deben pensar en aquellos que implementarán efectivamente las medidas que han diseñado en su escritorio. Las soluciones inaplicables, la mayoría de las veces, se convierten en regulaciones.

Entre la confianza y la discrecionalidad

El incremento de la desconfianza en la política y en la sociedad en general se traduce en regulaciones para controlar a *“los malos”*. En la práctica, dicho control no es efectivo, pero ocurren otros fenómenos que resultan no menos perjudiciales: se desincentiva la participación de *“los buenos”*, es decir, los profesionales altamente capacitados porque al elevarse el riesgo de error, también se incrementa el riesgo reputacional, máxime si estás en el Estado donde todo lo que se hace está expuesto como en una vitrina y los profesionales no quieren arriesgarse ni al vía crucis de lidiar con un sistema que condena públicamente sin probar delitos, ni pasar muchísimos años limpiando su nombre; se crea un tinglado de regulaciones para evitar desviarse del *“buen camino”*, que en la práctica lo que hace es generar soluciones únicas para problemas muy diversos. Esto limita así irracionalmente la discrecionalidad técnica del gestor y, por ello, se incrementan las microrregulaciones y los microcontroles que empoderan a las administraciones para la toma de decisiones en asuntos técnicos. Estas cuestiones requieren de una reflexión mayor.

En primer lugar, la potestad gubernativa de la discrecionalidad en el Perú presenta una relación asimétrica respecto de la confianza de los ciudadanos. Siempre hay un margen de error para el funcionario que decide —aunque se trate de un riesgo calculado—; sin embargo, esta situación se radicaliza ante la creciente desconfianza de la ciudadanía respecto del aparato estatal.

Esto nos conduce al segundo punto. La desconfianza en la gestión de los diversos agentes del Estado ha propiciado una serie de regulaciones para controlar a los funcionarios que, de ante mano, son percibidos como *el lado oscuro de la Fuerza* del Estado. Este exceso regulativo desincentiva a profesionales y técnicos capacitados que ven en la burocracia estatal un ámbito desprestigiado en el que es prácticamente imposible aplicar la discrecionalidad debido a los tinglados regulativos construidos sobre cada instancia.

La maraña de regulaciones y microrregulaciones tiene, como todo sistema, una serie de procesos que cobran sentido en sí mismos, más allá de los funcionarios. Quien llega al Estado con deseo de reformar y mejorar los procesos queda atrapado en la dinámica preexistente de las regulaciones. Estas, sumadas a los microcontroles, impiden el accionar racional de los funcionarios. Por ejemplo, el MIDIS tiene cerca de ciento treinta lineamientos internos que un nuevo funcionario debe incorporar a su conocimiento del propio sector público. Lamentablemente, dichos lineamientos no siempre están orientados a asuntos trascendentes, sino a asuntos tan cotidianos como la asignación de un puesto en el estacionamiento.

Este escenario de funciones trastocadas hace que el poder de decisión, que debería ser propio de los técnicos, se traslade a los administrativos. La máxima *norma creada, norma regulada* expresa claramente las dificultades que enfrenta actualmente el Estado. El ejercicio del criterio en algo que debería ser tan práctico como la contratación de un proveedor para la institución— que, por ejemplo tiene características muy especializadas— donde lo natural sería discriminar qué es lo mejor para la institución en función de la calidad del enfoque, metodologías, y criterios técnicos similares se ve por completo desvirtuado por las exigencias preexistentes para la elaboración de una orden de servicio en la que se solicitan los mal llamados criterios objetivos como títulos, número de servicios iguales, años de experiencia, etc. Aquí generalmente más supone mejor, sin importar si se trata de asuntos que han tenido una gran innovación, como es el caso de la tecnología más reciente que, aunque buena, no muchas veces se aplica. El temor por caer en alguna infracción de quienes controlan la elaboración de dichos formularios es muchas veces el verdadero decisor detrás de una contratación, que bien hecha, pudo haber traído beneficios para muchos ciudadanos.

¿Por qué y cómo se ha llegado a este punto? Años de corrupción han generado una severa y genuina desconfianza que se expresa en las antedichas regulaciones, pero lo cierto es que no ha habido intentos reales por reformar el funcionamiento de la burocracia al mismo tiempo que se combate la corrupción. Por ello, no hay gestiones enfocadas en resultados que trasciendan el microcontrol de las regulaciones. Al no haber espacio para la discrecionalidad, es prácticamente imposible pensar en gestiones innovadoras en el sector público. Se debe caminar hacia una gestión con pocas reglas pero buenas.

Debido a este estado de la cuestión burocrática, hemos caído en lo que se llama la *trampa de la capacidad* de las entidades públicas. Antes de la pandemia, muchas entidades contaban con muchos recursos (una cima alcanzada en los últimos veinte años), pero que mostraban pocos resultados, pues el solo incremento de los recursos no garantiza que las capacidades operativas mejoren, de hecho es muy posible que se reduzcan, pues al haber un exceso de recursos—con relación a lo que el aparato existente realmente puede utilizar de forma adecuada—se van creando bolsones de ineficiencia—nuevos controles, procesos, instancias de decisión, etc.—que no agregan valor y terminan por hacer aún más compleja la gestión. Asimismo, se ha incurrido en una especialización o gestión en silos, que conduce al mecanicismo y ahuyenta el uso de la discrecionalidad para resolver los asuntos. ¿Quién no ha escuchado expresiones como las siguientes? *Esta no es mi tarea o esto no me corresponde según mis funciones*. Estos nichos de los funcionarios minan cualquier camino hacia una gestión transversal capaz de trabajar coordinadamente.

La competencia de un funcionario y de una institución debería definirse por los resultados y no por la lista de asuntos que se pueden o no hacer. Las necesidades de la sociedad actual nadan a contracorriente de las prácticas contraintuitivas que se han instalado en la burocracia estatal. Se vive una era *multi*: instancias *multisectoriales* con *multiagentes* y *multiactores*. Estas, además, afectan cada vez más a diversas instancias de los gobiernos, por ello la flexibilidad es una condición necesaria para satisfacer las nuevas demandas.

Además de la flexibilidad para un óptimo trabajo intersectorial, se requieren habilidades y disposición para trabajar en equipo. Esa disposición es ajena al modelo webberiano imperante del Estado—Máquina. Se requieren funcionarios y directivos capaces de meterse, figurativamente, en la cancha

del otro, es decir, de asumir la perspectiva de las necesidades del ciudadano y trabajar colaborativamente con todos los involucrados. La lógica territorial de la burocracia vigente en el Perú del siglo XXI (cimentada en la jerarquía, la juricidad y la estabilidad del trabajo *para toda la vida*) debe redefinirse. La centralización ha estandarizado como referente ciudadano a la población de Lima, por encima de las múltiples realidades del Perú. Si la burocracia estatal ha de contar con una lógica territorial esta debe contemplar la compleja realidad de los territorios peruanos.

Un claro ejemplo es el del sector Salud. En la capital, así como en el resto de ciudades con mayor urbanización, la eficiencia de este servicio puede comprenderse en una reducción de horas en la espera de la atención. En cambio, en las zonas rurales, la eficiencia estará más relacionada a que el tiempo de la atención no se superponga a la jornada del trabajo agropecuario. Visto así, la lógica territorial varía de espacio a espacio aun cuando se persigue el mismo fin.

El ostracismo del sector público

La desconfianza en el sector público ha terminado por aislarlo, por reducirlo a un permanente ostracismo respecto de la población civil. La mecanización de las regulaciones y microrregulaciones condiciona al funcionario a trabajar en aras del cumplimiento de la norma sin que realmente concrete con dichos formalismos la atención de las necesidades reales de los *regulados* para que no se les impongan cargas innecesarias.

Esta incapacidad para el trabajo intersectorial genera una toma riesgosa de decisiones, debido a la falta de canales claros. Si se asume la perspectiva del Congreso de la República, es fácil encontrar ejemplos de interferencias: muchas veces el Ejecutivo observa leyes que ya contaban con el visto bueno del ministerio implicado o del ente especializado para opinar, pero que en el análisis multisectorial resultan no oportunas.

El ostracismo del sector público se ve incrementado además por los constantes *tira y afloja* políticos, así como por la cultura centralista en todos los niveles de gobierno. El gobierno nacional no confía en los gobiernos regionales y viceversa. Para que esto termine de una vez por todas, se debe comprender que el proceso de descentralización supone una

transformación tan radical del gobierno nacional como de los gobiernos regionales. Se trata, pues, de un fenómeno bilateral. La gran mayoría de los servicios del Estado requiere de la participación de más de una instancia de gobierno.

Este ostracismo nos ha afectado profundamente: el sector público se ha aislado de la sociedad, del sector empresarial y del mismo sector público. Cada quien está en su esquina defendiendo sus procesos sin pensar en la interacción necesaria para responder a la compleja realidad nacional en el largo plazo.

El elefante en la sala. La lucha contra la corrupción

Los sistemas administrativos, reforzados como se ha explicado líneas arriba, también desempeñan una tarea reguladora. La rutas prefijadas por cada sistema administrativo son una suerte de control *ex ante* que determinan conductas y subrayan la crisis de la aplicación de la discrecionalidad.

Las regulaciones pensadas para ajustar el comportamiento del 10 % de servidores que hace mal su trabajo terminan por asfixiar al otro 90 % y en el extremo, los mejores terminan distanciados del sector público, porque cuidan su reputación. Esa situación no hace otra cosa que dejar más espacio para los servidores corruptos, quienes se insertan en los mecanismos de la burocracia, los administran y conocen todos los caminos para transitar por ellos con poco o nulo riesgo. Si esta situación no se enfrenta seriamente (sin incrementar penas, persiguiendo faltas de procedimiento irrelevantes y haciendo investigaciones que no llegan a ningún sitio), el Estado peruano caerá pronto en el movimiento continuo de una rueda imperfecta que lo único que hará será acrecentar las divisiones, los abismos entre el Estado y la ciudadanía.

Hacia dónde innovar y modernizar

Hay que destacar, en primer lugar, que las regulaciones no son el resultado de la gestión pública. Son solo medios, importantes, a veces indispensables, pero completamente insuficientes para resolver los problemas de la sociedad. Las regulaciones crean sistemas de incentivos o desincentivos de determinados comportamientos.

La norma tiene un efecto modelizador en el ente o la persona regulados. Se requiere de tiempo para que la aplicación de dicho conjunto normativo genere cambios en los procedimientos o conductas de aquello que se regula. Esta maduración queda trunca cuando la normativa se enmienda al poco tiempo de haber sido emitida. Así, ni se entienden cabalmente las regulaciones ni se cosechan frutos de sus efectos. Este es el caso de la Ley de contrataciones, modificada al menos 4 veces en 5 años y que nuevamente está en proceso de revisión.

En segundo lugar, debe considerarse la heterogeneidad como una especie de *mantra* para el sector público. La actividad regulatoria intraestatal deber partir del reconocimiento de la diversidad de sus propias instancias. Con las regulaciones no se igualarán las capacidades de sus diversas instancias; tan solo se incrementan las posibilidades para la incomunicación. Para enfocarse en los resultados y no en los pasos por seguir, deben plantearse regulaciones distintas que contemplen posibles contingencias.

En tercer lugar, se requieren puentes permanentes con la sociedad—empresa privada e instancias sociales—para generar procesos colaborativos de largo plazo. El Perú del siglo XXI no puede mantener una política reactiva: solo ante el desastre ocasionado por un huaico se buscan alianzas entre los sectores público y privado para responder a la emergencia. En una gestión eficiente tendríamos que contar con fórmulas permanentes y transparentes de trabajo que evidencien el diálogo entre reguladores y regulados, de modo que se evite cualesquiera acusaciones de *lobby*, pero que se logre la colaboración permanente de todos los actores, cada uno aportando desde sus mejores capacidades.

En cuarto lugar, las regulaciones internas del Estado necesitan de una revisión urgente. Hay que desaparecer aquellas medidas que fomentan el valor del proceso por el proceso, para recuperar los márgenes de discrecionalidad razonable para los responsables de las instancias públicas. Solo así podremos exigir resultados. Estratégicamente hay que focalizar las zonas del servicio civil que requieren de una pronta intervención. Una meta razonable es que las mejoras ya no solo transiten de un gobierno a otro, sino que lo hagan de una administración a otra dada la frecuencia de rotación de las gestiones que tenemos en la administración pública peruana.

Finalmente, es necesario dar un tiempo razonable de implementación a las normas para su debida maduración. Esto va de la mano de un buen control político que comprenda que las normas no cambian con el nuevo jefe de la oficina, con la autoridad de turno, sino que están para quedarse en el tiempo en beneficio de los ciudadanos. La posibilidad de avanzar, innovar y modernizar requiere de cierta continuidad en la estabilidad del aparato estatal.



Acceda a la videgrabación de la ponencia original en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=UfTsJBHIkec&t=4482s>

I Desafíos en la reforma del Estado y el servicio civil en el Perú. Lecciones aprendidas y hoja de ruta

Janeyri Boyer

Presidenta Ejecutiva

Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR)

Contexto de la reforma del servicio civil

Hay, al menos, tres momentos claramente reconocibles en la historia reciente de la reforma del servicio civil en el Perú. De 1995 a 1997, se llevó a cabo una reforma de la gestión pública, cuyo emblema es la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado (1996). Asimismo, se implementó un incentivo a la reorganización para la flexibilización de los sistemas administrativos; pero, debido a un veto fiscal y a la falta de apoyo de la Presidencia, la iniciativa fracasó.

Un segundo hito, entre 2001 y 2006, se corresponde con la reforma del empleo público, mediante la Ley Marco del Empleo Público (2004). Esta ley contemplaba la creación de un Consejo Superior del Empleo Público, así como la promulgación de cinco leyes para aspectos específicos (carrera, funcionarios y confianza). Las leyes y el Consejo, sin embargo, no se hicieron realidad por un veto fiscal y por desacuerdo en el Congreso.

Del 2008 a la actualidad, se ha realizado una reforma efectiva del servicio civil que inició con una serie de decretos legislativos (2008) hasta —tras largos intentos— la promulgación de la Ley del Servicio Civil (2013). El apoyo fiscal y político sostenido entre los años 2008 y 2016 propició la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) así como el régimen CAS y la creación de un cuerpo de gerentes públicos. Aun cuando hay logros y avances evidentes, la implementación formalista desgasta el efecto del incentivo y el apoyo político. Por ello, se percibe un avance lento del nuevo régimen.

Impacto inicial de la reforma

La calidad del servicio civil peruano mejoró como resultado de la aprobación de la reforma. De 2004 a 2015 hubo una notoria evolución gracias a los ya citados decretos legislativos de 2008. Asimismo, hacia 2013, se percibe otra mejoría tras la aprobación de la Ley del Servicio Civil. Los índices elaborados por el BID para medir la calidad del servicio civil, el mérito, la consistencia estructural y la capacidad funcional corroboran un avance normativo².

Una vez aprobada la Ley del Servicio Civil, se confirma la realidad efectiva del proceso de tránsito, al menos en quinientas y una entidades públicas que lo iniciaron en los tres niveles de gobierno. Casi el 90 % del Poder Ejecutivo se encuentra en tránsito hacia dicha ley. De las más de quinientas entidades, ocho culminaron, en casi un lustro, las cuatro etapas y las nueve fases aprobadas en 2013. También cabe destacar que se han concursado seiscientos veinticuatro posiciones del nuevo régimen y que, entre 2014 y 2016, se asignaron fondos de la reserva de contingencia para solventar el nuevo régimen.

Dichos fondos fueron reasignados en el 2019. Esto nos permite concluir que la actual existencia del nuevo régimen de servicio civil es el resultado de un proceso largo, lleno de pormenores que han afectado su desarrollo por encima de las expectativas con que fue previsto. Actualmente, el presupuesto de SERVIR se encuentra mermado debido a que el impacto de la pandemia ha ocasionado una caída sustancial de los ingresos. Los fondos económicos, como ya es sabido, se han asignado al sector Salud y a diversas iniciativas para fomentar la reactivación económica.

Por su parte, una serie de normas del Legislativo ha tenido un impacto desfavorable en la Ley de Servicio Civil, en la implementación de la reforma, la Ley de Negociación Colectiva, la prohibición de contratar mediante régimen CAS, proyectos de ley orientados a limitar las contrataciones FAG, entre otros. Hay, asimismo, once sistemas administrativos con profusa regulación que, sin el apoyo correspondiente, resultan difíciles de implementar.

2 Consúltense asimismo el informe de la OCDE Perú. [Gobernanza integrada para un gobierno inclusivo](#) que recomienda al Estado peruano la implementación de una reforma del servicio civil (2016).

¿Por qué continuar con la implementación de la Ley de Servicio Civil?

Todos los cambios encuentran resistencia y la reforma del servicio civil peruano no es la excepción. Aunque hubo algunos contratiempos, los estándares del servicio civil mejoraron, como se evidencia en la gestión de recursos humanos. Hasta hace unos años no existía una cultura laboral enfocada a mejorar los resultados y la calidad de los trabajadores. Pocos en el sector público se preocupaban por evaluar el desempeño de los funcionarios, por examinar el clima laboral en las diversas instituciones, por realizar gestiones del rendimiento o plantearse perfiles para la selección de candidatos a un puesto que garantice la meritocracia. Actualmente, ya no se habla de administrar recursos humanos, sino de gestionar el talento humano, como se ha podido comprobar en los gobiernos regionales de Cajamarca y Trujillo.

Las reglas claras y eficientes atraen a las mejores personas, así como las gestiones y servicios de calidad permiten que el Estado gane legitimidad. Esto ha ocurrido con los procesos de vacunación, cuya eficacia ha sido muy bien recibida por la población. Por ello, es importante recalcar que las políticas públicas requieren continuidad para salvaguardarse de los cambios políticos. La continuidad debe entenderse como una excelencia permanente, es decir, contar siempre con el personal idóneo, con presupuestos debidamente ejecutados y servicios ofrecidos con mayor eficiencia.

Si la implementación del servicio civil se detuviera, tendríamos un riesgo de reversión. Los avances se convertirían en un costo hundido y tendrían que pasar muchos años para crear una oportunidad de mejora a escala nacional. Basta con mirar el caso de Honduras para comprender el tiempo que puede transcurrir en una reforma del servicio civil como la que se persigue en el Perú. Fortalecer capacidades y profesionalizar al Estado es una tarea que requiere de mucho esfuerzo coordinado así como de apoyo político.

En este contexto, se han trazado cuatro ejes a partir de las prioridades para la implementación. El principal, sin duda, es promover la reforma mediante la optimización de su tránsito y el impulso a su implementación. Los tres ejes restantes —tutela del mérito, fortalecimiento del segmento directivo y cuidado del servidor mediante el trabajo remoto— suponen

acciones estrechamente relacionadas para la promoción de la reforma: mejoramiento de perfiles de contratación, análisis para mejorar las directivas de concurso, examen de los modelos de supervisión, formación de cuadros directivos, repensar monitoreo de gerentes públicos, promover la selección de directivos por SERVIR y la promoción del trabajo remoto durante y luego de la pandemia son algunas de las acciones necesarias.

Respecto del eje principal, promoción de la reforma del servicio civil, se han realizado importantes acciones. La PCM aprobó una estrategia de implementación para la reforma (Decreto Supremo 091-2021-PCM) que establece el ámbito, las fases y el cronograma. Por su parte, SERVIR prevé la optimización del proceso de selección.

La estrategia ha ido adoptando matices desde su publicación el 7 de mayo del presente año. Sus objetivos centrales prevén impulsar la implementación de la reforma del servicio civil en al menos dieciocho entidades públicas con dos mil servidores y ofrecer una alternativa a los servidores CAS frente a los regímenes de los Decretos Legislativos 276 y 728, teniendo en cuenta la vigencia de la Ley 31131 que convierte a dichos servidores en indeterminados. La alternativa es que sean asimilados al servicio civil. La estrategia cuenta además con cinco fases anuales para que el menos las entidades nacionales y regionales promuevan la transición de sus CAS al nuevo régimen.

Lecciones aprendidas

Para que la reforma del servicio civil funcione y continúe, se requiere la concurrencia simultánea de tres elementos: voluntad política del Gobierno y del Congreso, apoyo presupuestal del MEF y del Congreso y capacidad técnica. Para este último elemento, el rol de SERVIR es crucial. Asimismo, se han identificado los problemas de los modelos ideales y su eficacia frente a la ventana de oportunidad política. La reforma fue planteada de manera muy ambiciosa y, por ello, se apostó por *el todo o nada*. Esto, sumado a la falta de priorización, ha prolongado el tránsito con una media de cinco años, período en el que las ventanas de oportunidad política se han cerrado paulatinamente.

Aunque un proceso como el aquí abordado sea de naturaleza técnica, no es posible soslayar su relevancia política. Lamentablemente, en el Perú, con cada cambio de gobierno cambian las prioridades. Contemplando dicha contingencia, es necesario simplificar los instrumentos de gestión. Dado que el rol proactivo de SERVIR es acompañar y estar cerca de las entidades, resulta fundamental que se adopte un lenguaje llano, claro, capaz de sortear los tecnicismos. Asimismo, se ha corroborado que la selección meritocrática del segmento directivo funciona para lograr mejoras en la gestión pública y que se necesita una mejor articulación entre SERVIR y el MEF.

Hoja de ruta

A continuación, se comparte el detalle de las cinco tareas prioritarias para mejorar la calidad del servicio civil:

1. Reorganizar SERVIR

La primera tarea, cuyos primeros pasos se han dado, es reorganizar las estructuras y funciones de SERVIR para acompañar de cerca a las diversas entidades. Esto supone, además, enfocar la implementación en la mejora de la calidad de los servicios públicos.

2. Seguir optimizando el proceso de tránsito a la Ley de Servicio Civil

3. Repensar el marco lógico de la reforma

Se debe analizar si la manera en que fueron definidos los subproductos de los sistemas realmente tiene un impacto en la ciudadanía.

4. Trazar la estrategia de implementación y mantener su promoción

Se debe pasar de una implementación de naturaleza voluntaria por parte de las entidades públicas a una implementación de carácter nacional que priorice las necesidades del país con alineamientos a las políticas de Estado.

5. Perseverar en el fortalecimiento del segmento directivo

Esto se consigue con el incentivo de la selección meritocrática, la gestión de equipo, la evaluación de metas colectivas y la gestión por resultados.

El camino hacia un mejor servicio civil sigue siendo desafiante. Para SERVIR dicho recorrido ha resultado tan largo como poblado de desafíos. Pero, con mayor razón, debe recorrerse para ofrecer un mejor servicio a las personas. Se trata de un aprendizaje continuo, permanente, en una sociedad que, por el contrario, es cambiante. Con todo, el bienestar de la sociedad civil lo amerita.



Acceda a la videgrabación de la ponencia original en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=UfTsJBHIkec&t=4482s>

I Reflexiones sobre la reforma del Estado para la nueva normalidad

Juan Carlos Cortázar

Docente en la Universidad Continental
en la Universidad de Chile y
la Pontificia Universidad Católica del Perú

Introducción

Quisiera partir por situar esta conversación sobre reforma del Estado. Para ello, dos elementos nos sirven de marco: primero el desastre del COVID, que ha cobrado miles de vidas de peruanos, no es algo que ha ocurrido solo en el Perú, pero en el Perú ha ocurrido con mucha gravedad. El otro dato que sirve de marco es el de las opciones políticas que se presentan ante los peruanos, las que son complejas e influyen en la vida democrática, el Estado, el rol del Estado y de allí podríamos derivar la cuestión de la reforma del Estado. Esta situación me hace sentir como los músicos del Titanic. La parte de la analogía que me interesa resaltar no es la del barco que se hunde, sino a los músicos, ya que mientras ocurría algo demasiado grave, decidieron que, si bien no había nada que hacer, al menos harían algo poco útil pero hermoso.

Al pensar en la reforma del Estado, considerando lo que ha pasado en el país en el último quinquenio, ¿no estaremos siendo como los músicos del Titanic? U otra analogía podría funcionar: ¿no estaremos como María Antonieta pidiendo pasteles con la Revolución francesa en auge? Hablar de reforma del Estado, en la situación de los últimos años en que el Perú ha retrocedido en términos de avance institucional, de gestión, de capacidad y ahora con el COVID ante la crisis sanitaria y de las finanzas públicas, ¿no será un poco exquisito, no tanto por el tema sino por algunas propuestas?

Volver a los fundamentos

Cuando se escuchan discusiones, como en los debates electorales, se aprecia la ausencia de entendimiento de lo que realmente significan la gestión pública, el Estado, la reforma del mismo y, por tanto, resulta

necesario, incluso para quienes estamos involucrados en el gobierno y la administración pública, volver a los fundamentos. En el trasfondo de las elecciones y de las discusiones (como ha ocurrido en el Perú pero también en varios países a partir de este tipo de rebeliones ciudadanas contra la política y los políticos), se encuentra la discusión acerca de lo que debe hacer el Estado, del rol del Estado.

Un informe del Banco Mundial de 1997³ presenta un esquema, que de alguna forma representa el estándar instalado a partir de los 80 en la región y el mundo, con influencia de la microeconomía y de la ciencia política, acerca de lo que pensamos que debe hacer el Estado. Presenta tres niveles de intervención para corregir las disfunciones de los mercados y aumentar la equidad.

Hay un primer nivel “más duro”, ineludible de intervención, denominado de intervención mínima, que tiene que ver con el suministro de bienes públicos puros y de bienes públicos preferentes (como varias prestaciones de educación y salud), en el que también se ubica la protección de los pobres. Hay un nivel de intervención moderada en el que se abordan las externalidades, medioambiente, la regulación de monopolios, la corrección de información imperfecta así como la provisión de seguridad social. Finalmente, en esta postura que planteaba el Banco Mundial, el tercer nivel de intervención dinámica se ocupaba de la coordinación de actividades privadas y la redistribución, prácticamente cuando los dos niveles previos estuvieran cubiertos.

No voy a entrar a la discusión del modelo, pero puedo decir que tiene que ver con la economía; pero, sobre todo, con el quehacer del Estado respecto de la economía y más allá de la economía. Por eso no es incorrecto que la discusión sea económica, pero no solo en términos cuantitativos, sino en términos de fundamento. La situación en la que está el Perú, como en la que están Chile, Colombia, Argentina, en varios países de la región, es esclarecer cuál es el rol del Estado.

Al respecto, lo primero es reconocer que dicho esquema no es una réplica de las Tablas de la Ley, sino un tema respecto del cual es legítimo que ciudadanas y ciudadanos de un país discutan, como Chile con la Asamblea Constituyente. Entiendo que esto puede animar, en un país como el Perú,

3 Banco Mundial (1997). *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington.

una discusión sobre la posibilidad de cambiar la Constitución, más allá de opinar si es oportuno o no.

Si vamos a discutir el rol del Estado, hagámoslo con algún criterio. Podemos discutir el esquema mencionado u otro, si queremos construyamos uno con el Estado empresario, pero hagámoslo teniendo en cuenta dos aspectos fundamentales: primero, que no todas las tareas que el Estado tiene que afrontar son igual de importantes. No puede ser igual de importante discutir el tema de vacunación, sistema de salud, salud pública o calidad de la educación, que si debemos tener una aerolínea de bandera o no.

Lo segundo es que no todas las intervenciones públicas, es decir no todas las intervenciones que afrontan problemas públicos, tienen que ser enfrentados con organizaciones públicas puras, es decir, constituidas formalmente, sometidas a mandato estatal, integradas por funcionarios y servidores públicos, etc. Si algo hemos aprendido en estos años, es que tenemos una multiplicidad de tipos de organizaciones, lo que tiene que ver con los temas de agencialización, publicización, tercerización, interacción con lo público no estatal.

Aquí hay un rol importante para las personas vinculadas a lo público: aportar luz. La reforma del Estado es un tema complejo, como compleja es la economía. Pero mientras para hablar de economía sí se suelen escuchar voces de personas entendidas, no ocurre lo mismo con la reforma del Estado.

Capacidades estatales

Siguiendo a Francis Fukuyama (2004), es posible trazar dos ejes fundamentales: existe el eje de las fortalezas de las instituciones estatales, es decir, la capacidad para implementar y el eje del alcance de las funciones estatales, es decir, la cantidad de tareas que realiza el Estado. Con ello podemos dibujar un cuadro de cuatro cuadrantes, resultante de los dos vectores. Por un lado, está la capacidad estatal y, por otro lado, el alcance. Lo ideal para un Estado sería estar en el cuadrante de más alta capacidad estatal y dependiendo de su postura política o ideológica, de mayor o menor alcance. Hemos visto en América Latina que hay países que se han inclinado hacia menor alcance y otros hacia mayor alcance. Siendo legítimamente discutible este aspecto, que tiene que ver con los modelos de

sociedad y de economía que queremos. Obviamente ningún país querría ubicarse en los cuadrantes de baja capacidad. La realidad es que la mayor parte de países de la región -y el Perú entre ellos- ha estado tratando de salir del pozo del peor cuadrante. Tenemos enorme alcance de tareas por hacer con una capacidad muy disminuida. Y esto tiene que ver con servicio civil, sistemas administrativos que prefiero llamar sistemas transversales de gestión.

Lo importante es pensar cómo salimos de ahí. En los 90, como era muy difícil elevar las capacidades estatales, se optó por reducir el alcance de las funciones del Estado. Sin embargo, parece claro que de lo que se debería tratar es de elevar la capacidad, pero nadie habla de ello. Se discute mucho de aumentar más las tareas que el Estado debe emprender, como si tuviera capacidades ilimitadas, pero muy poco sobre la capacidad de gestión y es un aspecto donde hay espacio para la opinión profesional y en la que la ciudadanía se debiera involucrar.

En el Perú las capacidades estatales se han visto desnudadas por la pandemia, se han expuesto nuestras pobres debilidades institucionales, sin negar que desarrollar capacidades estatales es complejo, la mejor muestra de ello es la reforma del servicio civil que está hoy en Unidad de Cuidados Intensivos. Entonces, en un contexto de crisis sanitaria, donde además el Estado centralista no es capaz de llegar a todos los rincones del país, hablar de reformas de segunda generación vuelve a recordarnos a los músicos del Titanic.

¿Cómo avanzar?

Avanzar en la reforma del Estado requiere de un músculo político y técnico importante, no se puede abordar adecuadamente ni en un contexto de improvisación, pero tampoco es posible en un contexto autoritario. Entonces en un horizonte adverso, probablemente antes que pensar en reformas de segunda generación, debemos pensar en temas básicos aún no resueltos, como la simplificación de procesos. ¿Cómo pensar en reformas de segunda generación si les seguimos pidiendo a los ciudadanos trámites engorrosos sin sentido? Por lo demás, veo muy difícil que se pueda avanzar en sistemas transversales de gestión, los sistemas administrativos, porque son reformas que no tienen motor propio, son altamente complejas, porque impactan transversalmente y porque no son atractivas políticamente. En este contexto lo que podemos plantear es volver a la idea de islas, pero no

las islas de eficiencia de la época en que teníamos problemas de caja fiscal, sino islas de calidad y de buen trato.

Las demandas ciudadanas, como lo he aludido con las protestas en Chile, son por calidad, oportunidad y trato humano, buen trato. Sé que salimos de una idea como esta hace años con la esperanza de reformas más transversales, como la del servicio civil, pero no le veo espalda, ni espacio ni aire.

Una última idea, creo que hay que empezar a tener cuidado con el tema de anticorrupción y transparencia. Como todas las cosas en el mundo público este es un tema de equilibrios. Uno de los efectos no deseados y perversos del énfasis fortísimo del tema anticorrupción y transparencia es la reducción del espacio gerencial. Son muy importantes la transparencia y la regulación, pero los gestores requieren espacio para tomar decisiones. Tomar decisiones en el mundo público es muy riesgoso, se toma riesgo personal, incluso penal, pero estamos ante un exceso, una polución normativa que se justifica en el tema anticorrupción, pero que es inefectiva, porque para ser efectivos hay que tener medidas inteligentes y estas son homogéneas para todos y por tanto sin aplicar inteligencia.

No está ayudando el tipo de control que se ejerce, es inefectivo para luchar contra la corrupción pero contrae el espacio gerencial. En el Perú ello puede explicar que hayamos sido de los últimos países para comprar vacunas, debido al temor de los funcionarios por suscribir contratos con altos grados de incertidumbre y alto riesgo, a pesar que sí los suscribieron todos los países del mundo. La transparencia y la anticorrupción son importantes pero los excesos tienen costos. Los extremos nos pueden llevar a parálisis con impactos muy negativos en la ciudadanía.



Acceda a la videograbación de la ponencia original en el siguiente enlace:

<https://www.youtube.com/watch?v=UfTsJBHIkec&t=4482s>

I Sobre los autores

Sara Arobes

Abogada de la PUCP con maestría en gestión y políticas públicas (Universidad de Manchester). Con más de 24 años de experiencia de trabajo en y con entidades del sector público y privado, ha desempeñado diversos cargos de alta dirección; así como consultora y gerente de proyectos. En los últimos años, ocupó el cargo de Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros y ha sido Subsecretaria de Simplificación y Análisis Regulatorio. Fue responsable de la conducción del diseño e implementación de la reforma de calidad regulatoria, que comprende la aplicación del análisis de impacto regulatorio. Asimismo, fue la contraparte del gobierno con la OECD para la elaboración del Estudio de Gobernanza Pública del Perú, lo cual permitió llevar a cabo una serie de reformas en la administración pública peruana. Ha liderado proyectos con la Unión Europea, OECD, GIZ-Cooperación Alemana, Banco Interamericano de Desarrollo entre otros. Ha sido docente en la UPC, ESAN y docente del curso de Gestión Pública de la facultad de Gestión y Alta Dirección de la PUCP.

Diomedes Berroa

Nacido en Panamá, se unió al Banco Mundial en el año 2000, donde ha desempeñado diversos cargos y actualmente se desempeña como Gerente de Prácticas de Adquisiciones de la región América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Ha participado en varias iniciativas de dicha institución para disuadir la corrupción, promover el buen gobierno, sistemas sólidos de contratación pública y una buena gestión financiera. Ha estudiado Derecho y cuenta con dos maestrías.

Janeyri Boyer

Es presidenta ejecutiva de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) y, asimismo, especialista en Derecho Administrativo y experta en gobernanza pública, servicio civil y Derecho Disciplinario. Se ha desempeñado como asesora en asuntos de gobierno y elecciones. Es doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid, diplomada en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Es abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Cuenta con aproximadamente quince años de experiencia en la Administración pública. Integra la Asociación Peruana de Derecho Administrativo y ha sido representante del Estado peruano ante la red de empleo público y el comité de gobernanza pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

Juan Carlos Cortázar

Es magíster en Gestión y Políticas Públicas. Cuenta con estudios completos de doctorado en Management por la London School of Economics and Political Science. Es licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ocupó posiciones de línea y de consultoría en el sector público peruano y en Argentina. Fue Especialista Líder en Modernización del Estado en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), entre 2003 y 2018. Es profesor del Departamento de Ciencias sociales y de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es docente de las maestrías en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile, de la Universidad Continental y, ocasionalmente, en otras universidades de Chile y de Argentina.

Mariano Lafuente

Especialista líder en Modernización del Estado en la División de Innovación para Servir al Ciudadano del Banco Interamericano de Desarrollo, con especialización en recursos humanos y servicio civil. Ha liderado proyectos en casi todos los países de la región, incluido el Perú. Es uno de los autores de los libros *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004 - 2013)* y *Transformación digital y empleo*

público. El futuro del trabajo del gobierno. Además, coordina el Programa de Gestión Pública del BID para Brasil, habiendo desempeñado dicho cargo para el Perú entre 2017 y 2019. Anteriormente se desempeñó como especialista en Gestión Pública para América Latina y el Caribe en el Banco Mundial. Es licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Católica de Argentina y cuenta con una maestría en Políticas Públicas de la Universidad de Maryland.

Mayen Ugarte

Es docente del Departamento Académico de Ciencias de la Gestión en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Es abogada con maestría en Administración pública por la Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Universidad de Syracuse (Nueva York). Fue Secretaria de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros entre agosto del 2016 y febrero del 2019. Cuenta con experiencia internacional en el diseño y evaluación de programas y proyectos en varios países de América Latina por encargo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial y de la Corporación Andina de Fomento (CAF). Ha liderado equipos de reforma de organizaciones públicas, de gestión del cambio, de optimización de procesos y de evaluación del desempeño. Asimismo, ha trabajado en el desarrollo de políticas de reforma de la Administración pública, del servicio civil, de la simplificación de procesos, de la descentralización, de sistemas administrativos y calidad regulatoria, entre otros.

La reciente invitación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que reúne a las economías más desarrolladas del mundo, para iniciar el proceso de adhesión del Perú a dicho organismo ha vuelto a poner en el primer lugar de la agenda pública la necesidad de la modernización del Estado. No es posible que el país alcance los estándares de la OCDE con un Estado ausente, disfuncional, fragmentado, sobrerregulado, con una corrupción tan extendida y desconectado de las necesidades de la población, como el que aún tenemos en muchos ámbitos. No se puede ser un país del primer mundo con un Estado del tercer mundo. Por ello, la presente publicación aporta reflexiones que son más vigentes que nunca.

El libro recoge las ponencias del seminario internacional *Reforma del Estado. Por un Estado eficiente al servicio de la gente* organizado por la Escuela de Posgrado de la Universidad Continental, que se abren con las reflexiones de una de las mentes más lúcidas del Perú contemporáneo, como es la de Max Hernández, secretario ejecutivo del Acuerdo Nacional. Y para aprovechar la experiencia internacional en procesos de modernización de las administraciones públicas, se incluyen las ponencias de dos destacados expertos extranjeros: Diomedes Berroa del Banco Mundial y Mariano Lafuente del Banco Interamericano de Desarrollo.

La mirada internacional se complementa con las ponencias de expertos peruanos, entre los más autorizados, como Mayen Ugarte, Sara Arobes y Juan Carlos Cortázar, respecto de los desafíos de la modernización y reforma del Estado en el Perú. Asimismo, Janeyri Boyer, presidenta ejecutiva de SERVIR, aborda lecciones aprendidas y los pasos por seguir para avanzar en la reforma del servicio civil, condición necesaria, no solo para la modernización del Estado sino para el desarrollo del país.

ISBN: 978-612-4443-40-4



9786124443404