

Repensando el Estado en el siglo XXI

Reflexiones sobre gestión pública y transformación
del Estado en el Perú

Enrique Cornejo Ramírez

Repensando el Estado en el siglo XXI

Reflexiones sobre gestión pública y transformación del Estado en el Perú



Enrique Cornejo Ramírez

Economista de profesión, graduado en la Universidad de Lima tiene Maestría y Doctorado en Administración, con especialidad en economía internacional, negociaciones, planeamiento estratégico y gestión de infraestructura.

Actualmente es Profesor Principal en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y en la Universidad Continental. Es conferencista y consultor de empresas e instituciones públicas.

Es profesor universitario desde 1978, a nivel de pre y post grado en universidades del Perú, Ecuador y Bolivia. Ha publicado anteriormente un total de 40 libros. Se ha desempeñado como presidente del Instituto de Comercio Exterior del Perú (ICE) (con rango de ministro de Estado), ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), ministro de Transportes y Comunicaciones (MTC).

Ha sido también presidente ejecutivo del Banco de la Nación del Perú (BN), director del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) y presidente ejecutivo del Banco de la Vivienda del Perú (BANVIP)

A nivel internacional se ha desempeñado como Miembro titular del Consejo Consultivo del Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX) y secretario Pro Tempore del Parlamento Andino. Obtuvo el Primer Premio América Latina- ALADI 1983, otorgado por la Asociación Latinoamericana de Integración con sede en Montevideo-Uruguay.

Repensando el **Estado en el siglo XXI**

Reflexiones sobre gestión pública y transformación
del Estado en el Perú

Enrique Cornejo Ramírez

CORNEJO RAMÍREZ, Enrique

Repensando el Estado en el siglo XXI. Reflexiones sobre gestión pública y transformación del Estado en el Perú / Enrique Cornejo Ramírez. – Huancayo : Universidad Continental, Fondo Editorial, 2024.

ISBN 978-612-4443-67-1

e-ISBN 978-612-4443-63-3

1. Políticas de gobierno 2. Políticas de Estado 3. Estado 4. Gestión pública.
351.85 (SCDD)

Datos de catalogación Universidad Continental

Es una publicación de Universidad Continental

Repensando el Estado en el siglo XXI. Reflexiones sobre gestión pública y transformación del Estado en el Perú

Enrique Cornejo Ramírez

Primera edición

Huancayo, abril 2024

Tiraje: 500 ejemplares

© Del autor

© Universidad Continental, Fondo Editorial

Av. San Carlos 1980, Huancayo, Perú

Teléfono: (51 64) 481-430 anexo 7863

Correo electrónico: fondoeditorial@continental.edu.pe

www.universidad.continental.edu.pe

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2024-03685

ISBN 978-612-4443-67-1

e-ISBN 978-612-4443-63-3

Corrección de textos: Eleana Llosa

Diseño editorial: Yesenia Mandujano Gonzales

Cuidado de edición: Jullisa del Pilar Falla Aguirre

La obra ha sido sometida a evaluación par. Su contenido es responsabilidad exclusiva del autor. No refleja necesariamente la opinión de la Universidad Continental. Queda prohibida la reproducción, por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso del autor y de la Universidad Continental.

Impreso en Perú / *Printed in Perú*

Impresión: Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156-164, Breña

Mayo 2024

*A todos los peruanos
que nos merecemos
vivir mejor y ser felices.*

*A los funcionarios públicos,
y a quienes quieren serlo,
para que encuentren
en este libro un estímulo
para una gestión exitosa.*

Índice

Presentación	15
Prólogo	17
Introducción	23
Parte I: ¿Cómo debe hacerse la reforma del Estado?	29
Capítulo 1: Necesitamos un nuevo Estado	31
1.1 ¿Qué dice la ciencia al respecto?	37
Capítulo 2: Un Estado disfuncional que ya no es sostenible	53
Capítulo 3: ¿Qué no es una reforma integral ni modernización del Estado?	65
3.1 El tamaño no es lo más importante	65
3.2 La disponibilidad presupuestal no es lo más importante	77
3.3 El tema tampoco es el debate mercado versus Estado	79
3.4 El planteamiento del cambio de Constitución Política	81
Capítulo 4: La principal reforma: poner al ciudadano en el centro de nuestra preocupación	87
Capítulo 5: La reforma integral: convertir al Estado peruano en uno que piense y logre el bienestar de los ciudadanos	97
5.1 Un Estado transparente	102
5.2 Un Estado eficiente	104
5.3 Un Estado oportuno	109
5.4 Un Estado capacitado	109

5.5 Un Estado institucionalmente sólido	112
5.6 Un Estado cercano al ciudadano	112
Capítulo 6: Un esfuerzo auténtico para combatir la corrupción	115
Capítulo 7: ¿Cómo lograr acelerar la transformación partiendo de la situación actual? Los «disruptores» de la modernización	123
Capítulo 8: Políticas de gobierno y políticas de Estado	129
Parte II: El funcionario público y la reforma del Estado	135
Capítulo 9: Consejos prácticos para ejercer la función pública	137
9.1 No confundas tu agenda personal con la agenda institucional	137
9.2 La gestión pública requiere tu liderazgo	139
9.3 La gestión pública requiere que seas valiente	140
9.4 Recuerda que todos los ciudadanos son importantes	141
9.5 Gestiona siempre con base en datos, ciencia y casos	142
9.6 Ten en cuenta que las soluciones no se obtienen en los extremos, sino en el medio	144
9.7 Rompe mitos y paradigmas	146
9.8 Conoce las diferencias de valoración entre actividad pública y actividad privada	146
Capítulo 10: Consejos prácticos para desempeñarse en altos cargos de la administración pública	149
10.1 Sabes cuándo empiezas, pero no cuándo terminas	149
10.2 Si no te has preparado antes, no aceptes el cargo	151
10.3 Cuídate las espaldas	153
10.4 No caigas en el «complejo de Adán»	155
10.5 Forma un buen equipo que te acompañe	156
10.6 Trata de alinear los tiempos políticos con los tiempos legales, económicos y sociales	157

10.7 Ten en cuenta que las tareas de promoción no deben mezclarse con las de fiscalización	159
10.8 Recuerda: la clave es el seguimiento	160
10.9 Gestiona para las generaciones futuras, pero también para las presentes	162
10.10 Aun en los peores momentos, puedes avanzar	163
10.11 Deja un legado: escribe una memoria de tu gestión	164

Parte III: La reforma del Estado y los proyectos de infraestructura pública **167**

Capítulo 11: Lecciones aprendidas en la gestión de los proyectos de infraestructura pública **169**

11.1 Sin estudios, no hay proyecto	169
11.2 Lo barato sale caro	171
11.3 Obra de infraestructura sin mantenimiento, no dura	172
11.4 El costo de oportunidad de no hacer la obra pública hoy	173
11.5 Evaluar las obras públicas no solo por su impacto inmediato	175
11.6 Cuando estés seguro de que la decisión es buena para los ciudadanos, avanza a pesar de la crítica	180
11.7 Después de un desastre natural, no solo hay que reconstruir lo que había, sino construir lo que no había	190
11.8 ¿Por qué discontinuar una obra pública cuando es buena?	195
11.9 ¿Carreteras versus ferrocarriles?	197
11.10 ¿Consultar sobre la ejecución financiera o sobre la ejecución física de los proyectos?	199
11.11 Estar atento a interferencias e imponderables	201

Anexos: Documentos de base para el diseño de una estrategia de transformación y modernización del Estado en el Perú **213**

Anexo 1: Constitución Política del Perú de 1993	215
Anexo 2: Modificaciones de la Constitución Política del Perú de 1993	226
Anexo 3: Acuerdo Nacional: Finalidad y 35 Políticas de Estado	228

Anexo 4: Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan)	231
Anexo 5: Naciones Unidas Agenda 2030; Preámbulo y Objetivos	239
Anexo 6: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal	245
Siglas y abreviaturas	249
Referencias bibliográficas	255

Índice de tablas

Tabla 1. Principales indicadores de la economía peruana, 2000-2022 (en porcentajes)	32
Tabla 2. Factores que explican las diferentes opiniones acerca de los resultados del modelo económico aplicado en el Perú entre 2000 y 2023	41
Tabla 3. El nuevo Estado, según Stiglitz, Mazzucato, Fukuyama y la Cepal	45
Tabla 4. Principales indicadores de diez países «exitosos» a nivel mundial, 2022-2023	48
Tabla 5. Lecciones aprendidas acerca del éxito en diez países seleccionados	52
Tabla 6. Principales características del Estado disfuncional en el Perú	64
Tabla 7. Ejemplos de lo que no es una reforma integral o una verdadera transformación del Estado	85
Tabla 8. Síntesis de la visión del Perú al 2050	99
Tabla 9. Los seis principios del nuevo Estado en el siglo XXI	102
Tabla 10. Diez medidas concretas para evitar la corrupción	120
Tabla 11. Diez estrategias con disruptores para avanzar hacia un gobierno inteligente en el marco de la transformación del Estado	126
Tabla 12. Ocho consejos prácticos para ejercer la función pública	148
Tabla 13. Once consejos prácticos para ministros, jefes de organismos y funcionarios de alta dirección del Estado	166
Tabla 14. Lecciones aprendidas en la gestión de proyectos de infraestructura pública	210

Presentación

La gestión pública puede concebirse como el arte de hacer realidad lo planificado, sin salir perjudicado en el intento. Lograr realizar lo planificado requiere que las autoridades del gobierno nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales trabajen de manera coordinada entre sí, lo mismo que con la sociedad civil organizada y con la población. Se requiere, por lo tanto, de un trabajo en red y de una mejor gobernanza pública.

El servicio civil meritocrático es una necesidad para mejorar la gestión pública porque las personas son quienes finalmente toman las decisiones. En el Perú no tenemos un servicio civil meritocrático, dado que los esfuerzos de Servir en la implementación del nuevo régimen del servicio civil en todo el Estado han sido casi anulados; asimismo, la buena iniciativa de los gerentes públicos fue reducida a la voluntad de las autoridades de tomar a tales gerentes. No es una casualidad que los países desarrollados tengan un servicio civil meritocrático en su administración pública.

La toma de decisiones es un elemento importante en la gestión pública. Esto parece algo obvio, pero no lo es. Tomar decisiones en el Estado cuando en ello están involucrados recursos públicos requiere valentía, porque aun cuando una persona esté segura de hacer lo correcto, nada le garantiza que luego la Contraloría General de la República señale lo contrario. De esta manera, se genera un incentivo para no tomar decisiones o hacerlo de manera tardía. En cualquier caso, los perjudicados son los ciudadanos, dado que no reciben servicios públicos de calidad.

El liderazgo es otro elemento importante para la gestión pública. Quienes asumen este rol, deben tener claro cuáles son los objetivos a conseguir y alinear a todos a su alrededor para conseguirlos. Este alineamiento es más fuerte si se tiene presente que el beneficiario final de todo el esfuerzo realizado es el ciudadano.

El trabajo coordinado, el servicio civil, la toma de decisiones y el liderazgo público, entre otros elementos importantes para la gestión pública y el Estado son abordados por el doctor Enrique Cornejo en este libro de una manera brillante a través de situaciones de su propia experiencia como funcionario dentro de la administración pública. Así mismo, el autor brinda enseñanzas y consejos a los servidores públicos y a las personas que quieren serlo para tener éxito dentro de la administración pública.

Este libro es una lectura obligada para todo servidor público que quiera afrontar la gestión pública de manera exitosa y contribuir de manera efectiva al bienestar de los ciudadanos.

JAIME SOBRADOS TAPIA
DIRECTOR ACADÉMICO
ESCUELA DE POSGRADO
UNIVERSIDAD CONTINENTAL

Prólogo

Es para mí un honor haber recibido la invitación para prologar este libro, escrito por Enrique Cornejo, a quien conozco y admiro por su alta calidad profesional y por su notable vocación de servicio público.

Como él mismo reseña, su vida pública casi llega al medio siglo y en ella ha acumulado experiencia vertical y transversal. Ha sido técnico, gestor, ministro y político, para lo cual ha transitado por varias instituciones públicas y laborado en el Congreso de la República.

Si a ello sumamos el carácter de Cornejo de estudioso y académico vinculado a temas públicos, encontramos que esto le ha dado una reconocida facilidad para sistematizar y explicar didácticamente los temas, y debemos concluir que estamos ante un perfil personal que no es muy frecuente en el país.

Esta especial circunstancia, hace que su contribución —porque no solo es un trabajo académico— sea de enorme valor, lo cual se aprecia porque está llena de contenido muy importante, pero sobre todo impregnada de experiencia. Asimismo, se revela la pasión del autor por lo público y por el país.

En mi caso, al ser principalmente educador y empresario, con experiencia pública por más de diez años, puedo dar fe de que los consejos, recomendaciones y aliento que Enrique nos entrega con esta publicación, son absolutamente pertinentes y muy útiles.

Hoy en día, en la función pública, la mayoría de los funcionarios son buenos, pero lamentablemente los malos son los más notorios y, por lo

tanto, la tarea pública no es muy atractiva. Por esta razón, el presente libro puede animar a jóvenes —y no tan jóvenes— a asumir el reto y la responsabilidad de servir a la patria aun en difíciles circunstancias.

Si bien es cierto que la tarea pública es una actividad de «alto riesgo», también es muy gratificante, nos hace crecer en experiencia y significación personal y sobre todo en comprensión y amor por el país.

Son numerosos los beneficios que se pueden obtener de este libro. Por ejemplo, recomendaciones sobre cómo decidir y gestionar con información y data, formar equipos comprometidos, alinear los tiempos técnicos y políticos, ser disruptivos, accionar con convicción, etc. Todas estas son condiciones clave para tener éxito y no morir en el intento.

Escribir y difundir en base a experiencias exitosas debería ser más frecuente y mejor valorado en el país. Hay que decir que no solo en el Perú abundan los «opinólogos», personas con algo de experiencia, pero sin realizaciones concretas, con gran acceso a medios, que pregonan lugares comunes, acciones que ellos mismos no pudieron concretar o recomendaciones sin calado. Claramente, este es el caso opuesto, por eso lo valiosa que resulta esta publicación.

Una persona forma un equipo de gestión, pero también es parte de un equipo de gobierno. Por ello, me parece necesario señalar que una condición clave para el éxito de la gestión pública es que haya liderazgo de gobierno. Este fue el caso del presidente Alan García Pérez en su segundo gobierno.

Enrique y yo fuimos convocados en distintos momentos e instancias por el presidente Alan García y podemos dar testimonio de su liderazgo, que empoderó y apoyó a funcionarios de gobierno. Ese fue nuestro caso. Un reconocimiento y gratitud hacia él por la oportunidad.

No hay gestión exitosa sin un gobierno con liderazgo adecuado, en el que los funcionarios puedan alinearse en la visión y esforzarse para el

cumplimiento de metas audaces de contribución al país. Eso es lo que trasciende.

Este libro se publica también en un contexto muy especial en el tratamiento de la gestión pública en nuestra universidad, la Universidad Continental. La Escuela de Posgrado de la Universidad Continental es pionera en la formación de servidores públicos. Por ello, desde el año 2008 hasta la fecha, tenemos 71 ediciones de la Maestría en Gerencia Pública y 91 ediciones en el Programa de Especialización en Contratación Pública.

Hemos realizado, así mismo, capacitaciones *in house* a más de 55 mil servidores en diferentes instituciones públicas, y entre nuestros egresados hay exministros, viceministros, directores generales, alcaldes y diversos funcionarios que han realizado una contribución significativa al país. Hemos implementado también nuestro Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública, con el que esperamos contribuir a enriquecer la agenda pública y hacer planteamientos relevantes para impulsar el desarrollo del país.

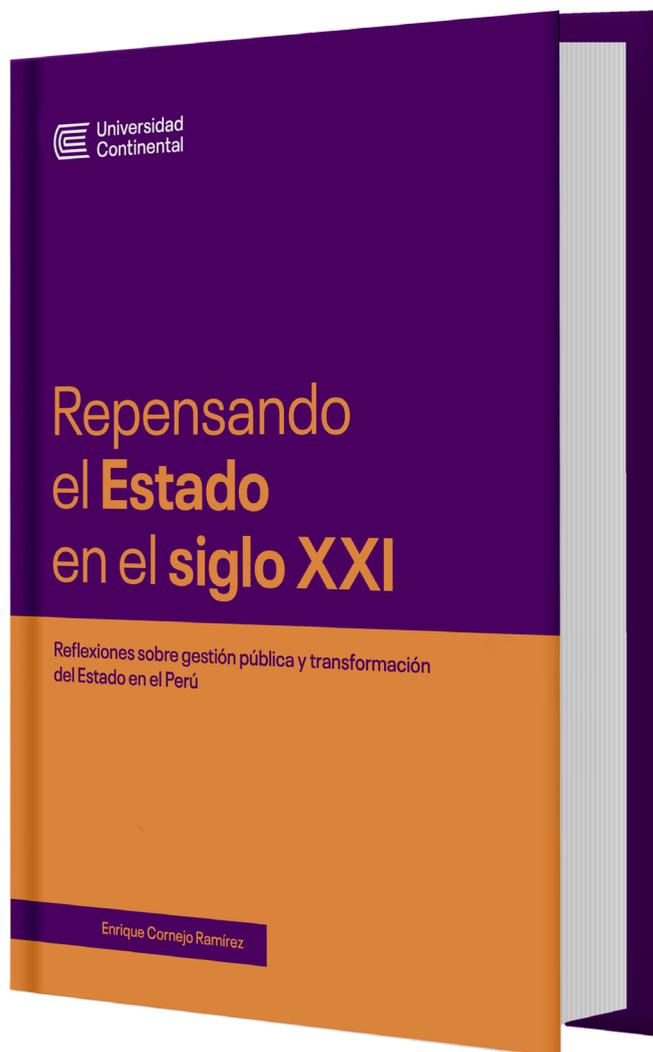
Felicitaciones a Enrique por este gran trabajo.

Lima, enero de 2024

FERNANDO BARRIOS IPENZA
UNIVERSIDAD CONTINENTAL
PRESIDENTE FUNDADOR

La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.

Artículo 1.º de la Constitución
Política del Perú



Visite la **tienda virtual** del Fondo Editorial y adquiera nuestra publicación.

"Repensando el Estado en el siglo XXI" del doctor Enrique Cornejo Ramírez es un libro de fundamental interés para quienes ejercen la función pública o los que desean conocer las maneras como funciona el Estado en el Perú.

El autor presenta una detallada explicación de lo que denomina la "disfuncionalidad" del Estado peruano en tanto no cumple con sus tareas básicas para con los ciudadanos y sostiene que es esta "disfuncionalidad" la que explica por qué todavía no alcanzamos un desarrollo sostenible en el país.

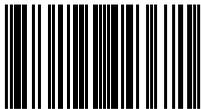
Considera que la principal reforma que debe producirse en el Estado es poner efectivamente al ciudadano en el centro de su preocupación, con una gestión que debe ser transparente, eficiente y oportuna, como corresponde frente a los desafíos del Siglo XXI.

En tanto se van logrando estos cambios sustanciales que modernicen y transformen al Estado. Cornejo propone ocho medidas (que denomina "disruptores") para acelerar el proceso de modernización.

En la segunda y tercera partes del libro, el autor plantea varios consejos prácticos para ejercer la función pública, consejos para ejercer altos cargos en la administración pública, así como lecciones aprendidas en la gestión de proyectos de infraestructura pública.

A lo largo de la lectura del libro, que está escrito de una manera ágil y pedagógica, el lector irá profundizando en lo que es verdaderamente un repensar el Estado peruano para beneficio de la población.

ISBN: 978-612-4443-67-1



9 78 6124 443671