



MODERNIZACIÓN DEL ESTADO

Agenda pendiente de reformas en el Perú

"AGENDA PENDIENTE DE REFORMAS EN EL PERÚ"

PROYECTO
"ADVOCATING FOR ECONOMIC REFORM IN PERU"

CONFIEP
www.confiep.org.pe

INSTITUTO APOYO
www.apoyo.com

CIPE
www.cipe.org

MODERNIZACIÓN DEL ESTADO



ANA CECILIA GONZALES-VIGIL

Un aparato estatal que no acompaña y facilita el crecimiento y no sirve adecuadamente a los ciudadanos constituye un impedimento para la solución de la pobreza y las desigualdades económicas.

A medida que la economía crece y se incrementan los recursos fiscales, se hace más evidente la necesidad de mejorar la gestión del Estado. Los problemas de mala asignación de recursos, falta de capacidad para ejecutar inversiones, prestación de servicios deficientes, etc., se manifiestan de manera cotidiana y han sido ampliamente documentados. Un aparato estatal que no acompaña y facilita el crecimiento y que no sirve adecuadamente a los ciudadanos constituye un impedimento para la solución de la pobreza y las desigualdades económicas y sociales, lo que pone en cuestionamiento y hace vulnerable el sistema democrático.

A continuación, se presentan algunos de los problemas y los lineamientos para su solución.

Principales obstáculos para un Estado moderno

POCA TRANSPARENCIA E INSUFICIENTE RENDICIÓN DE CUENTAS

Los mecanismos de control sobre la administración pública con que se cuenta actualmente se basan

en procedimientos y formalidades que limitan la capacidad gerencial sin que impidan la corrupción. La complejidad normativa que enfrentan las entidades públicas en cuanto a funciones y procesos (desorden, desactualización, vacíos y contradicciones) crea una mayor inseguridad para los funcionarios honestos y facilita la corrupción.

Mientras se enfatiza el control de formalidades, se ha descuidado por completo el control sobre los resultados de la gestión. No existen todavía mecanismos generalizados que permitan evaluar los resultados de los programas y proyectos que realizan las distintas entidades públicas. La iniciativa de presupuesto por resultados que impulsa el Ministerio de Economía y Finanzas es positiva, pero está todavía en una etapa bastante inicial y requiere fortalecerse y tener el soporte suficiente para generar un cambio de cultura en los funcionarios públicos. Por otro lado, la ciudadanía no conoce la definición de objetivos, metas, indicadores de desempeño y mucho menos el costo de producción de servicios públicos. Si bien se ha avanzado hacia una mayor transparencia del Estado por medio de la obligatoriedad de los portales de internet, estos

muchas veces presentan información incompleta y desactualizada.

Tampoco se ha logrado reducir el nivel de corrupción dentro del Estado. Según la Encuesta Nacional de Hogares, del total de personas que realizaron trámites con el Poder Judicial, el 15% fue víctima de corrupción y ese porcentaje asciende a 30% en el caso de trámites con la Policía Nacional. Sin embargo, solo 7% de las víctimas de actos de corrupción hizo su denuncia debido, principalmente, a la inexistencia o el desconocimiento de espacios efectivos para realizar las denuncias.

La Oficina Nacional Anticorrupción no tiene un mandato claro, ni una estructura funcional ni recursos para ser realmente efectiva, y la Contraloría no ha logrado todavía convertirse en un ente que favorezca la buena gestión estatal y controle efectivamente la corrupción. Por el contrario, muchos funcionarios públicos plantean que el temor a ser objeto de una investigación por la Contraloría produce demoras e indecisiones, haciendo al Estado más lento en reaccionar a las necesidades de la población.

RELACIÓN BUROCRÁTICA CON EL CIUDADANO

Los ciudadanos y las empresas requieren realizar un conjunto de trámites frente al Estado: procedimientos que buscan autorizaciones, registros y otros pronunciamientos de distintas entidades públicas. Muchas veces, sin embargo, los trámites se hacen complejos y onerosos, lo que ocasiona costos injustificados a la producción de bienes y servicios y, en algunos casos, pueden convertirse hasta en obstáculos insalvables. Ello ocurre por diversas deficiencias de la burocracia y autoridades en los distintos niveles de gobierno:

- La falta de recursos o la mala formulación de los presupuestos motiva a las autoridades a buscar recursos propios a través de nuevos trámites.
- La insuficiente capacidad técnica de los funcionarios los hace temerosos y excesivamente formalistas, lo que está vinculado también al temor a acciones de la Contraloría.
- La falta de motivación y vocación de servicio insensibiliza a los funcionarios frente a las necesidades de los ciudadanos, a quienes no ven como clientes que deben servir y ayudar.

- La desconfianza de las autoridades y funcionarios frente al sector privado los hace recelosos y exigentes.

- En muchos casos, los requerimientos y obstáculos burocráticos sirven de pretexto a la corrupción.

El Programa de Modernización y Descentralización del Estado, a cargo de la Presidencia del Consejo de Ministros, ha realizado una serie de acciones que buscan revertir este problema. Por ejemplo, en el campo del gobierno electrónico, se ha desarrollado las etapas iniciales del Proyecto Piloto de Gobierno Electrónico, que permitiría realizar en línea los seis trámites más demandados, incluyendo la constitución de empresas.

Asimismo, a nivel local, algunas municipalidades vienen desarrollando esquemas que permiten realizar los trámites de licencia de construcción y de funcionamiento por esta misma vía. Estos avances, si bien muchos de ellos están todavía en fase de implementación y no operan como tales, son alentadores en tanto sirven de ejemplo a otras entidades, y se acompañen de otras medidas (capacitación, campañas de promoción, etc.), para resolver los problemas de fondo que están en la raíz de la generación de trámites innecesarios. Si bien los objetivos de este programa incluyen integrar la información de las instituciones públicas para realizar operaciones en línea, permitiendo la interconexión de sus sistemas de información y logrando una ventanilla única de trámites y servicios al ciudadano y empresas, es importante tener en cuenta que la implantación de un sistema relativamente menos ambicioso —como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF)— tomó muchos años en estar operativo (incluso ahora no cubre todos los gobiernos locales y durante mucho tiempo no fue utilizado por los ministerios del Interior y de Defensa). Si superó las resistencias dentro de las propias entidades del Poder Ejecutivo fue, en parte, gracias a que era una condición establecida en un préstamo con una entidad multilateral para recibir un desembolso que en ese momento era muy necesario. Por ello, la experiencia indica que no se debe subestimar el nivel de resistencia que puede haber en la implantación de estos programas, que no son solo tecnológicos, sino principalmente culturales y de recursos humanos de las entidades públicas.

Otra iniciativa considerada en el Programa de Modernización y Descentralización del Estado es que cada sector haga una reingeniería de los diez trámites más comunes en su institución. No existe, por el momento, información fácilmente accesible

respecto de qué sectores ya han cumplido con este proceso y cuáles no. Los mismos comentarios que se han realizado respecto de la política de gobierno electrónico son pertinentes en este caso, más aún cuando en estos casos se puede superponer también la tensión que existe entre el gobierno central y los gobiernos regionales¹.

ORGANIZACIÓN POCO RACIONAL Y FUNCIONAMIENTO BUROCRÁTICO

Todavía falta mucho por hacer respecto de racionalizar la estructura del aparato estatal. La mayor parte de entidades públicas no tienen claro su misión, objetivos y prioridades, y muchas aspiran a desempeñar funciones que desbordan sus capacidades o que se superponen al ámbito de otras instituciones. Esta es una característica usual en el sector público, pues las autoridades y los funcionarios de un determinado sector prefieren ampliar su mandato y ámbito de acción que recortarlo, aun cuando ello pudiera servir mejor a los intereses del ciudadano. Lo usual es ver que las autoridades se disputan un ámbito de acción, aun cuando sus recursos no les permitan cumplir cabalmente con las demás tareas que la ley les atribuye. El proceso de fusión de organismos que involucró a 41 entidades encontró oposición en sectores burocráticos y políticos, sin tomar en cuenta que la dispersión de los recursos del Estado en distintas entidades, duplicando costos administrativos y evitando sinergias, limita la efectividad en las acciones que dichas instituciones supuestamente deben cumplir. En la gerencia privada, es clarísimo que es preferible hacer menos cosas bien que pretender hacer muchas cosas a medias o mal, pero ello no ocurre con el Estado, que muchas veces prefiere (y defiende) una situación donde se tiene un amplio ámbito de funciones que se hacen mal, lo cual desacredita al Estado frente al ciudadano.

En este campo también, el Programa de Modernización y Descentralización del Estado ha buscado desarrollar instrumentos para generar un mayor ordenamiento. Por ejemplo, se han desarrollado manuales para que cada entidad pública pueda generar sus respectivos manuales y reglamentos de organización y funciones –Manual de Organización y Funciones (MOF), Reglamento de Organización y Funciones (ROF)–, cuadros de asignación de personal (CAP), texto único de procedimientos administrativos (TUPA), etc. A pesar de las bondades de esta iniciativa, la revisión de los manuales

ANA CECILIA GONZALES-VIGIL



La falta de motivación y vocación de servicio insensibiliza a los funcionarios frente a las necesidades de los ciudadanos, a quienes no ven como clientes a quienes deben servir y ayudar.

elaborados no permite concluir que todos ellos serán suficientemente claros y accesibles para funcionarios públicos que pueden tener deficiencias de formación, como no es poco frecuente en el aparato estatal peruano. Resultaría imprescindible fiscalizar cuántas entidades públicas de los niveles central, regional y local han utilizado estos manuales y qué esfuerzos de capacitación, asistencia técnica y seguimiento se tiene presente. Adicionalmente, parte de los problemas de ambigüedad respecto de qué funciones corresponden a cada entidad, proviene de sus leyes de creación u otras leyes que han incorporado funciones relacionadas para estas u otras entidades, por lo que tienen que ser resueltas o respaldadas a nivel legal, no solo reglamentario.

NO HAY UNA REAL POLÍTICA DE RECURSOS HUMANOS EN EL ESTADO

El Estado es el principal empleador del país. Genera trabajo para aproximadamente el 5% del total

¹ Un caso que ilustra la operatividad del Estado como un conjunto para tener un trámite simple y efectivo es, por ejemplo, el de las revisiones técnicas de los vehículos.

de trabajadores en el Perú. Sin embargo, tiene problemas de:

- ▣ Distribución inadecuada de los recursos humanos para la ejecución de las principales funciones del Estado: muchos en labores administrativas y zonas urbanas; muy pocos en labores funcionales y zonas apartadas.
- ▣ No se promueve la formación de cuadros especializados.
- ▣ No se reclutan directivos superiores idóneos para el nivel gerencial.
- ▣ No existe una línea de carrera.
- ▣ No existen vías efectivas para sancionar justa y ejemplarmente la indisciplina.
- ▣ No se evalúa la productividad y eficiencia.
- ▣ No existen incentivos para el buen desempeño.
- ▣ Se permite el aprovechamiento político.

Incluso los procedimientos son malos y los recursos escasos, buenos funcionarios públicos podrán de todos modos lograr resultados decentes. Si los procedimientos son perfectos y los recursos incabables, malos funcionarios públicos podrán encontrar la manera de mantener vigentes los defectos usuales de la acción estatal. La aprobación de una nueva ley sobre la carrera administrativa, de Empleo Público o de Servicio Civil, cualquiera que sea la terminología que se adopte, sea postergado por mucho tiempo debido a la magnitud y complejidad de los problemas que se intenta solucionar, así como a la fuerte resistencia de las instituciones

representativas de los Servidores Públicos a la introducción de cambios dirigidos a establecer una carrera basada en la meritocracia.

Por otro lado, en adición a la Ley de Carrera Administrativa, existen otras leyes que regulan de manera específica las de los magistrados, diplomáticos, profesores, docentes universitarios, profesionales de la salud y efectivos militares y policiales. En su mayor parte, estas leyes tienen las mismas deficiencias que las enunciadas respecto de la ley general.

En el sector magisterial se está avanzando hacia la meritocracia al haberse iniciado un proceso de toma de conciencia acerca de la importancia de las evaluaciones. Sin embargo, es necesario desarrollar con mayor detalle y rigurosidad los mecanismos de capacitación, evaluación y sistema de incentivos y penalidades en la carrera docente.

PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN POCO ENFOCADO EN LA MEJORA DEL DESEMPEÑO DEL APARATO ESTATAL

En un país con muchas necesidades y pocos recursos como el Perú, la descentralización debe ser un instrumento para conseguir que el Estado mejore su gestión. Al estar más cerca de la población, los gobiernos regionales y locales tienen el potencial de prestar de manera más eficiente y transparente algunos servicios públicos y cumplir con desarrollar las funciones que más reclama la población.

La teoría sobre descentralización señala que la transferencia de responsabilidades y recursos a instancias más cercanas a la población debiera dar lugar a mejores decisiones acerca de la priorización del gasto y permitir mayor transparencia, respon-



Problemas de financiamiento, trabas administrativas y denuncias de irregularidades atrasan o paralizan importantes obras de desarrollo.

sabilidad y control en la ejecución. Sin embargo, la teoría y la experiencia internacional respecto de la descentralización plantea también riesgos que deben ser manejados, como la pérdida de eficiencia del gasto público si existen economías de escala en su manejo centralizado; el deterioro de la calidad y cantidad de los servicios públicos en aquellos lugares del país donde las autoridades no cumplan adecuadamente sus funciones; mayores presiones de gasto por duplicación de instancias que buscan proveer el mismo servicio; casos de gasto irresponsable –como ha documentado la ONG Ciudadanos al Día en varias oportunidades– y, en algunos casos, concentración del poder en grupos que reproducen los mismos vicios de autoritarismo y falta de transparencia a nivel local o regional, como podría ser el caso de algunos de las zonas del país donde se vienen desarrollando iniciativas de revocación de autoridades.

El proceso iniciado en el año 2002 generó altísimas expectativas en la población, por lo que el reto es mayor. Durante estos años, se ha transferido a los gobiernos regionales una serie de funciones y recursos de manera apresurada, sin contar desde un inicio con un marco claro de responsabilidades para cada nivel de gobierno (la Ley Orgánica de Regiones se aprobó prácticamente junto con la elección de los presidentes regionales), y sin una política de descentralización fiscal clara.

Las instancias receptoras, por su parte, no han sido fortalecidas institucionalmente lo suficiente, pues requieren de personal capacitado y asistencia técnica, que en la mayor parte de casos el nivel nacional tampoco está en condiciones de brindar.

Si bien la Presidencia del Consejo de Ministros, a través del Decreto Supremo 027-2007-PCM, estableció las políticas nacionales de obligatorio cumplimiento en entidades del gobierno nacional, y mediante la Resolución de Secretaría de Descentralización 004-2007-PCM aprobó los requisitos, indicadores y procedimientos para la certificación de funciones en los gobiernos regionales, estos procedimientos requieren de un proceso de acompañamiento en el detalle e implementación que sobrepasa las capacidades reales del Programa de Modernización y Descentralización del Estado, y que además se enfrenta a restricciones y resistencias de orden político de parte de los gobiernos regionales y locales. En los últimos dos años, algunos gobiernos regionales han emitido normas y tomado acciones abiertamente contrarias a políticas nacionales en temas tan importantes como la política antidrogas, primero, y también en política educativa.

En el caso de política antidrogas y cualquier otro aspecto similar, resulta inaceptable que un gobierno regional desconozca las políticas nacionales, por lo que deberían tomarse todas las acciones necesarias para garantizar que ello no vuelva a ocurrir. Si se permite que los gobiernos regionales tengan alguna incidencia sobre este tipo de problemas nacionales, llegará el momento en que el narcotráfico, que es una fuerza económica importante en las zonas del país donde opera ilegalmente, financiará campañas electorales regionales y, eventualmente, obtendrá autoridades regionales y locales que le sean afines. La lucha contra el narcotráfico tiene que ser total, unificada y dirigida a nivel nacional. Lo mismo ocurre con otras actividades económicas ilegales que se han desarrollado en determinadas zona del país, como la tala ilegal de madera, el contrabando de combustibles, etc.

También se ha generado un conflicto similar respecto a la evaluación docente, donde si bien inicialmente se logró un acuerdo, en algunos casos se tomaron acciones que los contradecían. No se trata aquí de evaluar qué validez o argumentos tenía cada instancia respecto de esta problemática, sino de hacer evidente que el marco legal está siendo desbordado por la realidad respecto de qué competencias corresponden a cada nivel, lo que no es aceptable. Cada instancia de gobierno, así como los propios ciudadanos, tienen que tener muy claro qué responsabilidades tiene su gobierno local, regional y nacional, respecto de cada servicio o función que cumple el Estado. Si hay cambios que hacer producto de la experiencia, estos deben ser canalizados por la vía legal o reglamentaria respectiva, pero no se debe aceptar que se invadan prerrogativas de otro nivel de gobierno, aun si se tienen argumentos para ello, porque se validaría un caos legal, donde cualquier autoridad que considere que una política nacional es inadecuada en su región la incumple. Si hay un cambio legal o reglamentario que promover (y puede haber muchos, dado lo apresurado que fue el proceso de descentralización en sus inicios), se debe respetar las vías previstas en la ley y la Constitución.

Lineamientos y propuestas para la modernización del Estado

MAYOR TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Considerando que los funcionarios del Estado y los políticos son únicamente gestores o administradores de los intereses de los electores, la rendición

de cuentas por su actuación es una parte imprescindible en la relación gobierno-ciudadanía. La rendición de cuentas es importante siempre, pero fundamental en dos situaciones: las decisiones de política que son controversiales y aquellas que implican el uso de recursos del Estado.

Se requiere que el Estado garantice mecanismos de transparencia y de fiscalización, tanto de decisiones de políticas como de asignaciones de gasto, pero que dichos mecanismos no impliquen un exceso de procedimientos complejos, porque estos procedimientos también funcionan como trampas para los funcionarios honestos que quieren brindar servicios eficientemente. En ese sentido, las garantías al ciudadano deben estar basadas en información objetiva sobre la gestión, puesta fácilmente al alcance de la ciudadanía, más que en procesos formales. En tal sentido, se debe:

- Mejorar los sistemas de priorización de necesidades y de asignación de recursos públicos. Es necesario afianzar el manejo responsable del gasto y mejorar la eficiencia y la calidad del gasto en inversión pública. Son positivos los esfuerzos del Ministerio de Economía y Finanzas por desarrollar un sistema de presupuesto por resultados, lo que permitirá dar seguimiento y evaluación al gasto público. Sin embargo, su aplicación efectiva no será posible si es que no se potencian las oficinas responsables de Planeamiento y Presupuesto en cada sector, liberándolas de las restricciones salariales, para atraer a profesionales competentes y con experiencia en el sector público. Mecanismos similares deben estar previstos para los gobiernos regionales.

Establecer la “prueba de mercado”, consistente en determinar cuánto cobraría un prestador privado del servicio, como mecanismo para medir la eficiencia del sector público (benchmark y herramienta de gestión). Tercerizar algunos servicios como referencia.

- Modernizar integralmente la Contraloría General de la República, como se hizo con la Dirección General de Contribuciones cuando fue transformada en la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (Sunat).
- Revisar la decisión de exonerar a empresas estatales de los controles del Sistema Nacional de Inversión Pública, por los riesgos que implica para el uso de dinero de los contribuyentes.
- Revisar las funciones, estructura y actividades de la Oficina Nacional Anticorrupción, para eva-

luar cómo aumentar su efectividad y su relación con otras entidades del Estado en temas afines.

- Desarrollar mecanismos de rendición de cuentas más sencillos y participativos para gobiernos locales de poblaciones pequeñas, y liberarlos de las obligaciones formales de los sistemas nacionales que no son aplicables a estas poblaciones. Por ejemplo, podría normarse que los gobiernos locales más pequeños tengan necesidad de desarrollar cabildos abiertos con determinada periodicidad y que el íntegro de sus ingresos y gastos, incluidas las contrataciones de personal y el detalle de gastos en obras esté publicada en el local de la municipalidad, y eximirlos del resto de formalidades.
- Desarrollar mecanismos periódicos de rendición de cuentas sobre decisiones de política controversiales, bajo responsabilidad de los funcionarios y autoridades respectivas, para todas las entidades públicas (audiencias públicas obligatorias, publicidad en internet, informes disponibles al público), así como las campañas de difusión sobre la disponibilidad de estos mecanismos.

SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS

- Son positivos muchos esfuerzos del Ejecutivo y del Congreso por la simplificación administrativa. Entre ellas, la Ley de Licencia de Funcionamiento y la Ley de Silencio Administrativo, y el programa Tramifácil, de la Mesa Nacional de Simplificación de Trámites Municipales para Empresas (Intermesa), que ya ha dado resultados. Lo mismo ocurre con el programa piloto de gobierno electrónico para permitir que se gestionen por internet los seis trámites más demandados (que, según su plan inicial, debería estar operativo antes de terminar el 2008) y las iniciativas de simplificación de trámites sectoriales (se debería informar qué sectores las han desarrollado y en cuáles están pendientes). Es también destacable la iniciativa de la ventanilla única de comercio exterior (VUCE), más aún en el marco de la integración comercial del Perú al mundo, único camino para generar montos de inversión suficiente para la generación de empleo.
- Además de las muy positivas iniciativas citadas, se debería poner más atención a las causas que están en la raíz de la generación de trabas burocráticas. Se necesita más trabajo en el campo de la capacitación de funcionarios, lucha

contra funcionarios corruptos o incompetentes, y vigilancia ciudadana sobre los excesos burocráticos. En la medida en que no se avance en generar, por un lado, una actitud en el ciudadano de no aceptar trámites engorrosos y, por otro, una visión de servicio entre autoridades y funcionarios respecto de que no tienen derecho a complicarle la vida a los ciudadanos que los eligieron y/o les pagan su sueldo, el riesgo y el problema seguirá vigente. Es necesario generar un cambio cultural como el que se ha logrado, al menos en parte, en el caso de los derechos de los consumidores respecto de las empresas privadas que, si bien no impide que haya infracciones, sí las ha reducido drásticamente. Si bien el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (Indecopi) ha impuesto sanciones, su contribución mayor es que ha permitido generar ese cambio cultural, que ya permite que no sea necesario denunciar ante el Indecopi para que los derechos del consumidor sean respetados en una gran cantidad de oportunidades.

- En este esfuerzo, se requiere de la colaboración y coordinación de varias instituciones públicas. La Defensoría del Pueblo tiene, constitucionalmente, la función de velar por los derechos de los ciudadanos frente al Estado. Sin embargo, al cubrir su actividad una diversidad de otros temas, este punto en particular no cobra la importancia relativa necesaria. Como política nacional, el Ejecutivo ha señalado que le corresponde a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros el seguimiento de estos temas. Y, adicionalmente, la Comisión de Acceso al Mercado del Indecopi es la instancia a la que se puede recurrir cuando se crean, a través de los trámites, ba-

rreras al mercado. Resulta indispensable que dichas entidades actúen conjuntamente y con una visión común respecto de los desafíos y actividades prioritarias, para generar no solo medidas, que sin duda son muy beneficiosas, sino también un cambio cultural, que es lo que se requiere para una solución perdurable.

MEJORAMIENTO DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL ESTADO

- Fomentar el planeamiento estratégico en la gestión de las entidades públicas, incluyendo el fortalecimiento de sus unidades de Planeamiento, Inversión y Presupuesto.
- Reformar los sistemas administrativos transversales del Estado (las normas sobre contratación, control, presupuesto, etc.), para evitar que estos promuevan la realización de procesos sin valor o constituyan mecanismos de burocratización dentro del Estado.
- Identificar para cada entidad los cuellos de botella en el ciclo del gasto público –aprobación por el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), presupuesto, tesorería, adquisiciones, control, etc.– y adoptar las medidas de capacitación y simplificación que se requieran. Incorporar la aplicación de estándares internacionales en ciertos procesos (PMI para gestión de proyectos, COSO para sistemas de control).
- En la reforma de los sistemas administrativos, se debe tomar en cuenta la heterogeneidad del sector público, conformado por entidades muy diversas en cuanto a la variedad y complejidad de procesos y su acceso a mercados.

Cada instancia de gobierno, así como los propios ciudadanos, tienen que tener muy claro qué responsabilidades tiene su gobierno local, regional y nacional, respecto de cada servicio o función que cumple el Estado.



MYLENE D'AURIOL

ANA CECILIA GONZALES-VIGIL



El Estado debe garantizar mecanismos de fiscalización del gasto, sin que ello implique procedimientos complejos que paralicen inversiones necesarias para el desarrollo del país.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

■ Establecer un nuevo régimen de empleo en el sector público, distinto al Proyecto de Ley del Empleo Público, actualmente en discusión. El nuevo régimen debería estar orientado primordialmente al mérito y a incentivar el desempeño por resultados:

- Debe diseñarse un sistema de evaluación objetivo e imparcial, de aplicación gradual.
- Las remuneraciones deben estar relacionadas a la complejidad del cargo, el mérito, la capacidad profesional y desempeño. Debe ser eliminado todo sistema basado únicamente en la antigüedad. Las remuneraciones del personal de la administración pública no deben estar atadas ni tener ningún índice de relación con las remuneraciones de los políticos. Debe eliminarse todo tipo de homologación o indexación de remuneraciones.
- Debe considerarse dentro de las causales de cese no solo las de carácter disciplinario, sino también la falta de aptitud mínima para el desempeño de la función según evaluaciones de desempeño.
- Los recursos humanos deben adecuarse a las necesidades del servicio. Dado que las

estructuras y funciones son cambiantes, las normas deben dar solución a la excedencia de personal.

- Debe aplicarse a todas las instancias de gobierno, pero desarrollar reglas especiales para los municipios pequeños (especialmente las referidas a selección, capacitación y evaluación), que estén basadas en los mismos principios, pero sean factibles de aplicar con facilidad a la realidad concreta que enfrentan estas localidades.
- Se debe debatir responsablemente sobre la negociación colectiva en el sector público, si se incorpora debe incluirse también como aspecto obligatorio que se adopten acuerdos sobre la mejora de la calidad y eficiencia del servicio público. De lo contrario, la norma sería inconsistente con el enfoque de gestión por resultados.
- Debe señalarse expresamente que cualquier proceso de selección irregular es nulo y puede ser materia de impugnación durante un tiempo prudencial. Asimismo, la ley debe explícitamente establecer la responsabilidad y penalidades que asume una autoridad elegida o un funcionario por vulnerar la ley en este aspecto. Otorgar o aceptar recomendaciones de cualquier funcionario o autoridad debe estar expresamente prohibido, así como acurrar responsabilidades.

- En relación con los procesos de evaluación y capacitación, debe señalarse que no le corresponde al Estado asumir la obligación de capacitar a los trabajadores que resulten con una calificación deficiente (ello podría darse extraordinariamente como parte del proceso de cambio inicial, pero no debe ser la regla establecer si se quiere desarrollar una carrera meritocrática que premia la responsabilidad y el esfuerzo). En este mismo campo, se debe tener en cuenta que el Organismo Rector no debería tener la facultad de ratificar o revocar las evaluaciones, por la cantidad de puestos y sectores en el aparato público y la especificidad de los criterios de evaluación en cada caso. Incluir una medida de este tipo haría inviable el sistema y la experiencia comparada así lo señala.
- La ley tiene que prever los casos de cese colectivo por causas objetivas fundado en los supuestos de desactivación, reestructuración, fusión o de reorganización declaradas por razones técnicas o financieras, o al amparo de alguna norma expresa, previa autorización del Organismo Rector, que deberá evaluar técnicamente si se cumplen los requisitos y procedimientos de ley, y buscar la reubicación del personal afectado en la medida de lo posible, otorgando una indemnización a quienes no logren ser recolocados.
- La norma debe permitir expresamente la facultad de las entidades estatales de contratar tanto directamente como a través de empresas de intermediación laboral personal de carácter temporal o accidental, en casos que lo ameriten, e incluir también esta posibilidad para servicios complementarios brindados por las empresas autorizadas.
- Respecto de los cargos de confianza, es preferible adoptar una visión realista que una excesivamente restrictiva. Cuando la ley no permite vías para este tipo de contrataciones, se corren riesgos también importantes, como que se busque trastocar las reglas generales para introducir personal de confianza como si fueran funcionarios públicos generales, con el agravante de que su contratación devendría en permanente, o que su remuneración no provenga del Estado, generando el riesgo de conflicto de intereses o la no asunción de responsabilidades por su influencia en decisiones públicas. Lo más importante es consignar expresamente la naturaleza temporal de los servicios brindados, fijar un límite razonable por entidad, con la posibilidad de que el Organismo Rector pueda ampliar este número si hay fundamento apropiado, permitir que puedan cumplir cualquier función, e impedir que se le puedan asignar derechos adicionales.
- La ley debe abordar necesariamente el tema de remuneraciones y beneficios laborales y hacerlo compatible con el resto de la reforma. El impacto fiscal de una reforma del empleo público puede ser muy importante, por la cantidad de trabajadores involucrados y debe ser cuidadosamente analizado, para establecer incentivos apropiados. En particular, se debe tener especial cuidado en no reconocer derechos retroactivos si se introducen a la carrera pública beneficios como la compensación por tiempo de servicios, por ejemplo.
- Poner en funcionamiento la autoridad nacional del empleo público y el tribunal del empleo público. Esta entidad debe tener una concepción moderna respecto de la gestión de recursos humanos y estar integrada por profesionales independientes de primer nivel.
- Establecer garantías para funcionarios frente a procesos judiciales maliciosos dirigidos a paralizarlos en el ejercicio de sus funciones.

DESCENTRALIZACIÓN ADECUADA DEL ESTADO

El modelo adoptado por la legislación consiste en una división de roles entre los niveles de gobierno. El gobierno central debe concentrarse en la definición de políticas nacionales, mientras que las instancias subnacionales deben enfocarse en la ejecución y prestación de servicios, respetando las políticas nacionales. El gobierno nacional debe progresivamente abandonar las tareas de ejecución y, en cambio, fortalecer sus capacidades de planificación y formulación de políticas, evaluación y dirección. Su estructura debe responder a ese nuevo rol. Los gobiernos locales y regionales deben fortalecer sus capacidades de ejecución y desempeñar sus funciones con autonomía y eficiencia, adecuando las políticas nacionales a su realidad específica, pero sin desnaturalizarlas.

- Delimitar claramente la distribución actual de funciones y competencias entre los tres niveles de gobierno, así como las responsabilidades de cada uno. Como se señaló en la sección de diagnóstico, mediante la Resolución de Secre-

taría de Descentralización 004-2007-PCM se aprobaron los requisitos, indicadores y procedimientos para la certificación de funciones en los gobiernos regionales, lo cual se complementa con los planes sectoriales de transferencia de funciones. Sin embargo, el proceso requiere de un soporte técnico permanente, para cuidar el detalle de la aplicación de dicha transferencia, para ayudar a resolver entrapamientos que se generan en distintas instancias en la aplicación práctica de estas medidas, y para sugerir los cambios legislativos y reglamentarios que sean necesarios. Un proceso de descentralización no se planifica una vez y se aplica de manera sencilla; es un proceso gradual, complejo de prueba y error, que requiere ser acompañado con los recursos técnicos necesarios para desarrollar las capacidades que permitan lograr el objetivo central, que es brindar mejores servicios y representar los intereses del ciudadano.

- Desarrollar las acciones legales necesarias para garantizar que en el futuro no se incumplan por

ningún motivo las políticas nacionales; y fortalecer la instancia de coordinación del Poder Ejecutivo con los gobiernos regionales para la discusión de algunas políticas fundamentales.

- Fortalecer la capacidad del gobierno nacional para el planeamiento y formulación de políticas nacionales y articular la gestión de los distintos niveles de gobierno a través de políticas nacionales claras. La aprobación de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) constituye un avance en este aspecto. Sin embargo, las leyes de cada uno de los ministerios que deben ser aprobadas a partir de esta LOPE, deben reflejar los nuevos roles para los distintos niveles de gobierno, y es probable que se tenga que revisar otras leyes también que fueron otorgando funciones a distintas entidades públicas.
- Establecer un sistema de seguimiento y monitoreo de los servicios descentralizados que defina una línea de base y determine indicadores de satisfacción del ciudadano.