

socialismo y participación 78

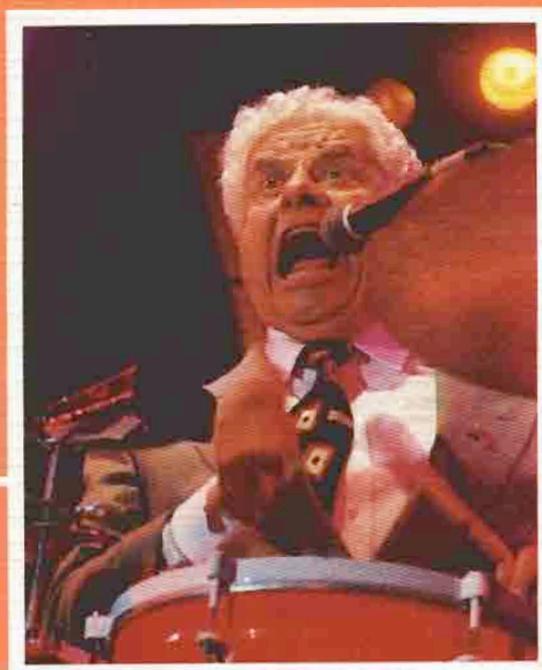
JUNIO, 1997

FRANCISCO SAGASTI/JAIME JOHNSON/
GUSTAVO GUERRA GARCÍA

modernización del poder ejecutivo

GARCÍA BELAUNDE/JORGE VEGA/
OSWALDO DE RIVERO

política de integración



POEMAS DE
JORGE ESLAVA

Timbalista Tito Puente
y otras fotografías de
HERMAN SCHWARZ

PEDRO FRANCKE/ qué hacer en salud

SOCIALISMO Y PARTICIPACION

LAS ÚLTIMAS PUBLICACIONES DEL CEDEP

AUTODEFENSA ARMADA DEL CAMPESINADO. Carlos Tapia.
INTERMEDIACIÓN FINANCIERA Y DESARROLLO RURAL: EL CEDEP EN EL CALLEJÓN DE HUAYLAS. Jorge Silva Guzmán, Eduardo Molinari Neyra, Miguel Orellana Martel, Javier Castro Zárate, Jesús Velásquez Saavedra. Compilador: Edmundo Beteta Obreros.

PROYECTOS DE IRRIGACIÓN EN EL PERÚ. SITUACIÓN, ANÁLISIS Y POLÍTICAS. Armando Tealdo Alberti.

AGRICULTURA PERUANA: GANADORES Y PERDEDORES. Armando Tealdo Alberti.

REFORMA DEL ESTADO Y CRISIS DE LOS PARTIDOS. Francisco Guerra García.

APUNTES SOBRE EL GUARANGO. Carlos Vildoso.

INVERSIÓN Y DESARROLLO. BENEFICIO-COSTO DE LOS PROYECTOS. Armando Tealdo Alberti.

¿QUÉ NOS PASA? ÉTICA Y POLÍTICA HOY. Vicente Santuc sj

Adquiéralos en librerías o solicítelos directamente al CEDEP.

SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN es una publicación trimestral del CEDEP (Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación).

Pueden reproducir los artículos de esta publicación indicando su procedencia.

Los colaboradores no comparten necesariamente las opiniones del Consejo Editor, ni éste la de sus colaboradores.

La correspondencia dirigirla a:
EDICIONES SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN
Av. José Faustino Sánchez Carrión 790
Lima 17 – Perú

Teléfonos: 462-9833 – 462-3846 – 463-0099
Fax (51.1) 461-6446

Subscripción anual de SOCIALISMO Y PARTICIPACIÓN (4 números) vía aérea:
Lima-Perú S/. 80.00, inc. IGV. Provincias S/. 85.00, inc. IGV. Latinoamérica y Norteamérica: US\$ 60.00. Europa, Asia y África US\$ 65.00.

<i>Consejo Editor de Socialismo y Participación</i> NOTA EDITORIAL	9
LEONIDAS RODRÍGUEZ	10
<i>Francisco Sagasti y Gustavo Guerra-García</i> LA MODERNIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO: PROBLEMAS Y POSIBILIDADES	11
<i>Jaime Johnson</i> COMENTARIOS AL DOCUMENTO SOBRE LA MODERNIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO: PROBLEMAS Y POSIBILIDADES	41
<i>José Antonio García Belaunde</i> EL PERÚ EN EL GRUPO ANDINO 1992-1997: LOS AÑOS DIFÍCILES	47
<i>Jorge Vega</i> COMENTARIOS AL TRABAJO DE JOSÉ ANTONIO GARCÍA BELAUNDE	63
ARTÍCULOS	
<i>Pedro Francke</i> ¿QUÉ HACER EN SALUD? : ALGUNAS PROPUESTAS	67
<i>María Ramírez Ribes</i> CONTRA LA EXPLICACIÓN TRAUMÁTICA (ENTREVISTA A JULIO ORTEGA)	87
<i>Hugo Neira</i> PORRAS. RADICALIDAD Y LIBERTAD	93
<i>Oswaldo de Rivero</i> EL ESPLÉNDIDO AISLAMIENTO DEL PERÚ	101
<i>José Rivero H.</i> MODERNIZACIÓN Y REFORMAS EDUCATIVAS CONTEMPORÁNEAS	105
ARTE	
<i>Jorge Eslava</i> OTRO POCO DE CALMA. FRAGMENTO DE NOVELA. CUENTOS	121
<i>Herman Schwarz</i> TRAVESÍA VISUAL: 1976-1996. FOTOGRAFÍAS.	131
RESEÑAS	
<i>Juan Agugattas</i> LA FILOSOFÍA CONTEMPORÁNEA EN EL PERÚ- ESTUDIOS, RESEÑAS Y NOTAS SOBRE SU DESARROLLO Y SITUACIÓN ACTUAL	137
<i>David Sobrevilla</i> LA FILOSOFÍA CONTEMPORÁNEA EN EL PERÚ (PALABRAS DE RESPUESTA)	139

CRÓNICA

Jesús Ruitón Cabanillas

II SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE CRÉDITO Y DESARROLLO
RURAL EN AMÉRICA LATINA «INSTITUCIONES FINANCIERAS
PARA LA POBLACIÓN RURAL DE MENORES RECURSOS»

141

Emma Zevallos Aguilar

EL GÉNERO EN LASA 97- LATIN AMERICA STUDIES
ASSOCIATION XX INTERNATIONAL CONGRESS

145

NOVEDAD BIBLIOGRÁFICA

149

PUBLICACIONES RECIBIDAS

155

Francisco Sagasti y Gustavo Guerra-García/ LA MODERNIZACIÓN DEL PODER EJECUTIVO: PROBLEMAS Y POSIBILIDADES

1. INTRODUCCIÓN: CRISIS DEL ESTADO Y AJUSTE ESTRUCTURAL

Este ensayo presenta algunas propuestas para reorganizar el Poder Ejecutivo. Resume los planteamientos que se derivan de varios estudios realizados a partir de 1993 en AGENDA: Perú, y también en el programa sobre gobernabilidad y desarrollo ejecutado en GRADE entre 1993 y 1995¹. El objetivo de estos trabajos es promover el diálogo, el debate y, en la medida de lo posible, el consenso sobre un tema crítico para el desarrollo del Perú: ¿cómo organizar el Poder Ejecutivo en un país que tiene una larga tradición centralista y presidencialista?

Luego de unas breves apreciaciones sobre la gobernabilidad democrática, el contexto de la reforma del Estado y las limitaciones actuales de la gestión pública, se propone un enfoque para la reforma del Poder Ejecutivo, con sugerencias sobre la estructura ministerial y los criterios para reorientar la gestión pública.

1.1 *Gobernabilidad democrática y reforma del Estado*

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

¹ Los estudios sobre los cuales se basa el presente documento contaron con la participación de Claudio Herzka, Jaime Johnson, Antonio Gonzales Norris, Elena Conterno, Verónica Zavala, Guillermo Felices y Eliana Chrem. Para la realización de los diversos estudios en diversas etapas se contó con financiamiento de la Fundación Mellon, la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional, la Agencia Internacional para el Desarrollo, la Fundación Nacional para la Democracia y la Corporación Carnegie de Nueva York.

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

Durante los decenios de 1960 a 1980, estos procesos de cambio generaron una serie de demandas de bienes, servicios, orden y paz que desbordaron la capacidad de las instituciones del Estado, del sector productivo y de las organizaciones sociales para satisfacerlas. Estas demandas se derivan del crecimiento de la población y del hecho de que los sectores marginados ya no están dispuestos a seguir tolerando las injusticias que caracterizaron al Perú por siglos. El desfase entre las demandas y la capacidad para satisfacerlas llevó al cuestionamiento generalizado de las instituciones políticas, económicas y sociales, y generó una crisis de gobernabilidad. Durante el decenio de 1980 coincidieron el surgimiento y propagación de la violencia terrorista de Sendero Luminoso, el desmanejo económico que llevó a la hiperinflación hacia fines de la década, y la presencia de gobiernos democráticos. Esto hizo que la crisis de gobernabilidad adquiriera la particular naturaleza de una crisis de gobernabilidad democrática.

El avance hacia un Perú que cuente con una sociedad civil organizada y activa, una economía moderna y competitiva, y un Estado representativo y eficiente

te se dará por la confluencia e interacción de tres procesos: **la democratización social**, que propicia una mayor igualdad y requiere de la creación de mayores oportunidades para todos los peruanos; **la modernización productiva**, que está extendiendo el ámbito en el cual operan los mercados y busca elevar la productividad de las empresas peruanas; y la legitimación de las instituciones estatales, que apunta hacia una reforma integral del Estado para hacerlo más representativo y eficiente. Estos procesos deben estar orientados por una visión compartida del futuro del Perú, capaz de movilizar esfuerzos y voluntades.²

El imperativo de legitimar a las instituciones del Estado es una de las principales conclusiones a que llegamos en el amplio proceso de consultas que realizamos en AGENDA: Perú. El proceso de cambios acelerados y profundos que estamos viviendo exige una adecuación de las instituciones estatales a las nuevas realidades del país y del contexto internacional. Además de la reforma de los poderes del Estado -Ejecutivo, Legislativo y Judicial- esto requiere de un profundo examen del régimen político vigente. Asuntos tales como el peso relativo de los poderes del Estado y las relaciones entre ellos deben ser debatidos ampliamente en todas las instancias de la vida política nacional y decididos por consenso, sin imposiciones ni actitudes prepotentes.

La reforma del Poder Ejecutivo merece especial atención en este proceso de adecuación de las instituciones del Estado. Es necesario replantear las funciones, estructura, organización y tamaño del Poder Ejecutivo, particularmente en vista del nuevo papel que las reformas económicas asignan al Estado y de la experiencia del colapso de las instituciones públicas en el decenio de los ochenta. La nueva división del trabajo que se está surgiendo entre los sectores público, privado y de la sociedad civil hace que las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil estén

asumiendo funciones que antes eran responsabilidad del Estado. Un ejemplo claro está dado por la provisión de servicios sociales básicos, de infraestructura y aun de seguridad.

La reforma del Ejecutivo requiere de una revisión de la estructura de los ministerios en el gobierno central, la creación y el fortalecimiento de instancias de regulación de la actividad privada (sobre todo en el caso de los servicios públicos privatizados), la creación de un sistema nacional para definir prioridades de inversión pública, la modernización y la flexibilización de los sistemas de control para evitar la corrupción y el despilfarro de recursos, el establecimiento de nuevos sistemas de planeamiento y control presupuestal, la definición de nuevas formas de vinculación entre el gobierno central y los gobiernos locales, y la creación de un sistema de servicio civil para los funcionarios públicos. Además, el énfasis que debe otorgar el Poder Ejecutivo a la provisión de servicios sociales básicos plantea nuevas exigencias de carácter administrativo, y también la necesidad de establecer vínculos operativos con las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Todo esto indica la urgencia de diseñar nuevas estructuras administrativas y nuevos procedimientos para la actuación del Poder Ejecutivo, y para su interacción con otras entidades públicas, privadas y no gubernamentales.

1.2 El contexto: crisis del Estado y estabilización económica

Entre los diversos factores que condicionan la reforma del Poder Ejecutivo es posible destacar la crisis que experimentó el sector público peruano a fines de los ochenta y principios de los noventa, y el proceso de estabilización económica con sus consecuencias y secuelas. Ambos factores definen el escenario en el cual se están dando los intentos de modernizar la administración pública.

Crisis del sector público

Los desequilibrios macroeconómicos del decenio de los ochenta -cuyas expresiones más visibles fueron la crisis de la deuda, la recesión económica y las altas tasas de inflación- motivaron el diseño y puesta en práctica de programas de estabilización y ajuste estruc-

² Francisco Sagasti, Pepi Patrón, Nicolás Lynch y Max Hernández, *Democracia y Buen Gobierno*, Lima, Apoyo/AGENDA: Perú, (2a edición), 1996, pp. 129-130.

tural en casi toda América Latina. El Perú fue una excepción: hacia fines de la "década perdida" el gobierno continuaba experimentando con políticas estatistas y heterodoxas que desembocaron en la hiperinflación más larga de nuestra historia. Esto agudizó la crisis de gobernabilidad democrática, el deterioro social y devaluó las instituciones, sobre todo en el sector público. También hizo necesario un drástico programa de estabilización y ajuste que agudizó los problemas sociales a principios del decenio de los noventa.

Entre 1985 y 1990, las empresas estatales perdieron US \$1,650 millones, la presión tributaria cayó de 17.3% a sólo 4.9% del PBI, los depósitos del sistema financiero se redujeron de 23% a 5% del PBI y el Perú dejó de ser sujeto de crédito para la banca privada internacional y de los organismos multilaterales. Los empresarios locales y extranjeros perdieron la confianza en la economía peruana, trasladaron sus inversiones a otros países, y en vez de esforzarse por mejorar la eficiencia de sus empresas se dedicaron a la especulación financiera para mantener el valor de sus activos.

Hacia fines del decenio de 1980, el PBI real *per cápita* se redujo a un nivel inferior al de 1960. Como reflejo de este deterioro se produjo la degradación tanto de la función pública como de los servicios públicos. Los gastos en educación y salud se redujeron drásticamente, y la demanda insatisfecha por estos servicios aumentó al mismo tiempo que se redujo en forma alarmante la calidad de estos servicios. Por ejemplo, en Lima Metropolitana -en donde se concentra un tercio de la población nacional- el 32% de los habitantes carecía de conexión de agua potable y el resto sufría algún tipo de racionamiento; y el gasto real promedio *per cápita* de los habitantes de Lima Metropolitana se redujo en un 52.7%, entre 1985 y 1990.

Por otra parte, el gasto en mantenimiento vial se redujo a sólo el 14% de lo requerido, por lo que sólo el 20% de la red vial se mantuvo en buen estado. La capacidad operativa de las empresas eléctricas se redujo en 30%, mientras que el déficit energético aumentó significativamente, lo que obligó a muchas empresas a instalar su propia capacidad de generación a un costo muy alto. Los puertos peruanos se encontraban entre los más caros del mundo y el Perú batió el récord de demanda

insatisfecha por servicio telefónico, medida como porcentaje de personas en lista de espera (62%) respecto de la demanda registrada (líneas disponibles más líneas solicitadas).

La Policía y el Poder Judicial también experimentaron un deterioro significativo. En un contexto de crisis económica y de violencia terrorista, los índices de criminalidad se elevaron considerablemente. Los jueces fueron amenazados y amedrentados por terroristas, narcotraficantes y delincuentes. La institución policial se deterioró por efecto de la violencia terrorista (que le costó la vida a 1,300 policías entre 1980 y 1990), y de la corrupción interna que generó desconfianza y temor de la población frente a la policía. Los establecimientos penales también fueron afectados por la irresponsabilidad en el manejo de los asuntos públicos. Entre 1985 y 1990, aumentó drásticamente el número de inculcados sin sentencia, se sobrepoblaron las cárceles, se reforzaron las mafias en los penales y creció el control de pabellones enteros por parte de grupos terroristas.

Estos problemas llevaron a un virtual colapso del Estado peruano. En líneas generales, como señaló Richard Webb, desde 1975 el sector público se encontraba en un franco proceso de desintegración y se produjo una privatización *de facto*, que no obedeció a programa político alguno. Entre 1975 y 1990 la participación de los gastos y los ingresos del gobierno en el PBI se redujo considerablemente, se debilitó significativamente la capacidad reguladora del Estado con el consecuente aumento de las actividades informales y se perdió el control político de una cuarta parte del territorio nacional. De esta manera, en el Perú tuvo lugar un proceso de "privatización no deseada y desordenada en actividades como los servicios de correo y transporte, educación, salud, suministro de agua potable, generación de energía, y hasta la seguridad pública y la administración de la justicia."³

Cabe destacar que, en algunos casos, los procesos de privatización resolvieron situaciones de emergencia. Por ejemplo, las rondas vecinales de patrullaje llegaron a agrupar a un cuarto de millón de campesinos en

³ Véase: PERÚ ECONÓMICO, "Nuevas Ideas para Viejos Problemas," Vol. XVII. No. 8. Agosto 1994.

3,000 comités de autodefensa y tuvieron un papel decisivo en la derrota de Sendero Luminoso. En forma similar, el suministro de agua potable por parte de camiones cisterna privados resolvió el problema de abastecimiento de este bien esencial, si bien a un precio muy superior al de Sedapal. Sin embargo, otras privatizaciones *de facto* fueron realmente indeseables, tales como el tráfico de líneas telefónicas que elevó el valor de la línea a niveles inalcanzables por la gran mayoría de peruanos, y los ajusticiamientos populares en los sectores donde los sistemas de seguridad y administración de justicia no funcionaban o tardaban mucho en llegar.

El menosprecio a la legalidad formal, el descrédito de las instituciones públicas, la arbitrariedad y el abuso de poder se convirtieron en rasgos distintivos del ejercicio del poder y de la autoridad política a fines del decenio de los ochenta y principios de los noventa. En prácticamente todos los ámbitos de la vida nacional, esto llevó a un quiebre de las condiciones mínimas necesarias para establecer y mantener reglas de juego estables, definidas de común acuerdo y respetadas por todos. En contraste con la situación imperante en el Perú, los avances recientes en el campo de la economía institucional señalan con claridad que, sin instituciones estables que generen incentivos para el mejor desempeño de todo tipo de organizaciones, el desarrollo económico y social es prácticamente imposible.

La estabilización económica y sus secuelas

En situaciones de hiperinflación, como la que afectó al Perú en 1990, la estabilización macroeconómica se transforma en algo absolutamente prioritario. Para conducir adecuadamente un proceso de estabilización, se requiere de un relativo aislamiento del equipo técnico encargado de diseñar y ejecutar las medidas, y de un gobierno que actúe con energía y decisión.

Sin embargo, una vez lograda la estabilidad macroeconómica en el corto plazo, es necesario proceder con reformas estructurales, y en particular con una reforma de las instituciones del Estado, adoptando una perspectiva de mediano y largo plazo. Pese a los in-

tentos del gobierno, esto no ha sucedido durante los últimos años, y una serie de condicionantes políticos e institucionales han impedido la transición ordenada de la fase de estabilización a la de reformas estructurales e institucionales. Entre ellas es posible identificar:

- **La percepción de la crisis económica y política.** A principios del decenio de los noventa, el Perú llegó a una situación de angustia generalizada por la violencia terrorista y la hiperinflación. Ante la ciudadanía, esto justificó medidas drásticas y radicales, aplicadas en un contexto de emergencia nacional. Sin embargo, superada la situación de emergencia, cambia la naturaleza de los problemas y la percepción ciudadana sobre las prioridades nacionales. Mantener el estilo de gobierno que fue útil para superar la emergencia puede ser contraproducente cuando se trata de resolver los problemas del desarrollo económico y social en el mediano y largo plazo.
- **La escasa capacidad técnica y administrativa del gobierno.** La reducción de las remuneraciones en el sector público y el desprestigio generalizado de las instituciones gubernamentales, durante el decenio de los ochenta, generaron una desertión en masa de los mejores profesionales del sector público, quienes se trasladaron hacia el sector privado y hacia el extranjero. Como consecuencia, se produjo una reducción drástica de la capacidad operativa de los ministerios, las superintendencias, las empresas públicas y las instituciones descentralizadas. Además, los programas de incentivos para promover renuncias hicieron que los mejores profesionales dejaran el sector público. Como resultado, en la mayoría de las instituciones públicas se cerró la posibilidad de diseñar y poner en práctica reformas, y de generar planes y programas sectoriales de largo plazo. Pese al tiempo transcurrido desde el inicio del programa de estabilización y ajuste, la mayoría de los ministerios y agencias gubernamentales no ha acumulado aún la masa crítica de personal calificado con conocimientos y experiencia, y la información necesaria para formular estrategias y políticas de mediano y largo plazo.

- **Estilo de gobierno y liderazgo político.** El Presidente Alberto Fujimori llegó al poder sin partido político, sin programa de gobierno y sin bases de apoyo organizadas. Desde el inicio de su gestión, privilegió su relación con los organismos multilaterales y con las Fuerzas Armadas. El FMI, el Banco Mundial y el BID ofrecieron propuestas de políticas consistentes que permitieron subsanar la inexistencia de planes de gobierno y avanzar con el proceso de estabilización y de reinserción económica, mientras que las Fuerzas Armadas se encargaron de la lucha antisubversiva y le dieron una base de apoyo político interno. La coyuntura política al inicio del decenio de los noventa determinó que no se debatieran ni se plantearan alternativas al programa de estabilización y reformas económicas del gobierno, excepto por algunos sectores de oposición radical. No hubo incentivo alguno para que el gobierno estableciera canales de comunicación y diálogo con los diferentes grupos de ciudadanos. Sin embargo, superada la situación de emergencia económica y política, el estilo de gobierno se ha mantenido casi sin modificaciones. Las principales decisiones de gobierno continúan tomándose en función de las percepciones de un grupo muy reducido de asesores y funcionarios que realiza consultas sólo de manera esporádica y selectiva, y que no rinde cuentas. Como resultado, se ha acentuado la tendencia a formular propuestas de política de manera poco transparente y con criterios de corto plazo.

A estos factores, que ayudan a comprender los problemas que enfrenta el Perú en la transición hacia un manejo más institucionalizado de las reformas de política, económica y social, se une la escasa influencia política de la oposición. Como consecuencia, al interior del gobierno, sobre todo en el Poder Ejecutivo y en el Congreso, no existen condiciones ni tampoco incentivos para el diseño y puesta en práctica de estrategias y políticas de largo plazo, entre las cuales se encuentra la reforma del Estado peruano. Por el contrario, la forma en que se ejerce el poder político lleva a una concentración de decisiones en

pocas manos, socava los esfuerzos para reformar las instituciones públicas y debilita los procesos de planeamiento estratégico y descentralización. Si esto no se modifica significativamente, no será posible avanzar hacia una reforma del Estado duradera, coherente y capaz de sustentar un proceso de desarrollo económico y social en la transición hacia el Siglo XXI.

2. PODER EJECUTIVO: LIMITACIONES ACTUALES Y RIESGOS DE "MÁS DE LO MISMO"

Las apreciaciones acerca del contexto de la reforma del Estado en el Perú nos permiten ubicar los planteamientos acerca de la modernización del Poder Ejecutivo en su dimensión adecuada. Partiendo de una caracterización de la forma en que el estilo de gobierno se manifiesta en el Poder Ejecutivo, es posible identificar los riesgos de continuar con "más de lo mismo" durante los próximos años.

2.1 Limitaciones de la gestión pública

Los principales problemas de carácter general de la gestión pública del Poder Ejecutivo pueden resumirse de la siguiente manera:

- Ausencia de una estrategia de desarrollo integral y coherente, y predominio de criterios "pragmáticos" de corto plazo, que frecuentemente son muy difíciles de diferenciar de la improvisación.
- Falta de transparencia, escaso debate público, procedimientos de consulta selectivos y cerrados, y poco interés en la formulación de consensos, aún en aquellos temas de interés nacional que requieren de amplio acuerdo.
- La política macroeconómica se ha convertido en el principal, sino en el único, determinante del conjunto de políticas en todos los sectores de la actividad gubernamental. Consideraciones referentes al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos -austeridad fiscal, políticas de endeudamiento público, reducción del número de funcionarios gubernamentales, asignación de recursos para el pago de la deuda externa, entre otros- condicionan fuertemente el diseño y la ejecución de políticas sectoriales.

- La reestructuración administrativa del Poder Ejecutivo está desarticulada de los objetivos de política de cada uno de los sectores, agencias y entidades que la conforman, y está fuertemente condicionada por los procesos de privatización. Existe poca coordinación intersectorial y se carece de un sistema de planeamiento estratégico que asegure la coherencia del conjunto de políticas gubernamentales.
- La mayoría de las políticas en los ámbitos de la macroeconomía y de los diferentes sectores se formulan a escala nacional, sin tomar en cuenta la diversidad de situaciones locales. Se centralizan decisiones que deberían tomarse en los niveles regional y local. La mayor parte del presupuesto nacional lo manejan el Ministerio de Economía y Finanzas y el Ministerio de la Presidencia.
- No se han definido con claridad las políticas de muchos sectores del Poder Ejecutivo, particularmente en el ámbito social, ni la manera en que éstas deben coordinarse con las políticas y decisiones en el nivel provincial y distrital.

Estos problemas generales tienen una serie de manifestaciones en cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo, que abarcan aspectos tales como: la ausencia de objetivos definidos; las decisiones de la alta dirección; la carrera de funcionario público; los problemas técnicos inherentes a cada sector o agencia; la coordinación y el control de programas, proyectos y actividades; la falta de información estadística que apoye decisiones gerenciales; los modelos organizacionales y los procesos presupuestales. Si bien cada una de estas manifestaciones adquiere características especiales en los diversos sectores y agencias, el Cuadro No 1 ofrece una visión de conjunto de los problemas del sector público que afectan particularmente al Poder Ejecutivo.

2.2 Los riesgos de "más de lo mismo"

De continuar sin modificaciones significativas el estilo de gestión pública en el Poder Ejecutivo, es probable que las limitaciones se agudicen, se refuercen mutuamente y que socaven los esfuerzos de ciertos sectores del gobierno para pasar de la etapa de esta-

bilización a la de reformas estructurales e institucionales.

En primer lugar, de acuerdo al Banco Mundial, la descentralización debe ser uno de los objetivos principales de la reforma del sector público en el Perú, principalmente debido a que la provisión de servicios públicos en el nivel local asegura una mayor eficiencia y genera mayores posibilidades de hacer responsable (accountable) al sector público frente a la población.⁴ Sin embargo, es previsible que el gobierno actual acentúe la centralización y concentración de sus actividades en Lima y en el gobierno central. Como consecuencia, se mantendrían las asimetrías de información que impiden una asignación de recursos más eficiente en la regiones, se profundizarían los desequilibrios espaciales y se acentuarían las desigualdades en el acceso a los servicios entre Lima y el resto del país. En estas circunstancias, es poco probable que se generen y mantengan núcleos activos dedicados a identificar proyectos prioritarios y al planeamiento estratégico en las diversas regiones del Perú, por lo cual las decisiones que afectan su desarrollo serían tomadas en Lima por el Presidente y sus principales colaboradores. El riesgo de privilegiar criterios políticos sobre los técnicos aumentaría significativamente, sobretudo en períodos de elecciones (véase el cuadro N° 2).

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

En segundo lugar, al carecer de equipos técnico-políticos de primer nivel encargados de la gestión pública superior, se mantendría el desbalance que existe entre las pocas entidades públicas eficientes y la vasta constela-

⁴ Geoffrey Shepherd, "Reform Issues for Peru's Public Sector," Washington, D.C., Banco Mundial (mimeo), febrero de 1995.

Cuadro N° 1
PROBLEMAS ACTUALES EN EL PODER EJECUTIVO

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

Cuadro N° 2

CONCENTRACIÓN Y CENTRALIZACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO

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

ción de organizaciones públicas que operan en condiciones de extrema precariedad técnica y operativa. Las modernizaciones institucionales sólo alcanzarían a aquellas instituciones que logren captar la atención y el apoyo del Presidente de la República (o de sus principales asesores), que tengan apoyo de los organismos internacionales, o que logren un cierto grado de autonomía económica y operativa (véase el cuadro N° 3).

En este sentido, lo más probable es que los problemas de excesiva rotación de gerentes y directores, escasez de profesionales de primer

nivel, falta de continuidad en las políticas, inexistencia de sistemas de información, poco control de la agenda, incapacidad de establecer prioridades, interferencia política y excesiva atención a los procedimientos en perjuicio de los resultados, persistan en la gran mayoría de instituciones del Estado.

Cuadro N° 3

LAS ISLAS DE MODERNIDAD Y EL MAR DE PRECARIEDAD

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

En tercer lugar, la escasez de políticas sectoriales claramente definidas, que hayan surgido como resultado de un amplio debate y que sean capaces de generar consensos operativos, hace muy difícil establecer objetivos y metas cuantificables para evaluar el desempeño del sector público. Por esta razón, existe el riesgo de que se generalicen los procesos de toma de decisión poco transparentes debido a la falta de apertura en la formulación de políticas y a lo cerrado y excluyente de los grupos que ejercen el poder político, proceso que es reforzado por la filosofía de "primero hacer y después hablar". A su vez, esto hace imposible el desarrollo de indicadores de gestión que faciliten la rendición de cuentas. Al no existir las condiciones para una gestión moderna y transparen-

te, cualquier flexibilización en los procedimientos de control podría generar problemas adicionales.

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

En quinto lugar, **la ausencia de esfuerzos de concertación con los diversos grupos de la ciudadanía, incluyendo a la oposición política, en temas que requieren un horizonte temporal de largo plazo puede generar inestabilidad y afectar el desempeño de las diversas entidades del Poder Ejecutivo.** Esto es particularmente importante en lo referente a la reforma del Poder Ejecutivo, la creación de un servicio civil, la modificación de procedimientos presupuestales y de control, y muchas otras iniciativas que requieren de más de dos o tres periodos de gobierno para rendir frutos. La experiencia de muchos intentos de reforma durante los últimos decenios demuestra claramente que sin un amplio consenso alrededor de un núcleo de reformas institucionales, no es posible modernizar e introducir reformas en el aparato estatal.

Por último, **es previsible que se mantengan las deficiencias existentes en los principales mecanismos para igualar oportunidades** (programas de salud, educación, empleo, capacitación laboral). Esto se explica tanto por la prioridad otorgada a los programas temporales de lucha contra la pobreza y compensación social, como por la carencia e ineficiencia de programas de mediano y largo plazo destinados a reforzar los ministerios, municipalidades y otras agencias encargadas de los programas sociales. Si bien el gobierno ha logrado notables éxitos en contener el proceso de deterioro en la calidad de vida, y ha disminuido el ritmo de

Cuadro N° 4

LA CAPACIDAD DE REGULAR

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

aumento de la pobreza absoluta, las reformas económicas han tenido como consecuencia una mayor desigualdad del ingreso y del consumo, y una creciente brecha entre los peruanos ricos y pobres (véase el cuadro N° 5). Este aumento en los índices de desigualdad, que se añade al deterioro que produjo la crisis económica de fines del decenio de los ochenta, podría tener como consecuencia un incremento en los índices de criminalidad y de violencia política.

DESIGUALDAD, POBREZA ABSOLUTA Y POBREZA RELATIVA

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

3. UN ENFOQUE PARA LA REFORMA DEL PODER EJECUTIVO EN EL PERÚ

La experiencia internacional enseña que el éxito de la reforma del Poder Ejecutivo depende, entre otras, de las siguientes condiciones:

- El grupo de trabajo que conduce el proceso tiene una visión estratégica de largo plazo.
- La visión estratégica le da sentido a las políticas sectoriales y a los planes y programas nacionales.
- Las políticas sectoriales reflejan las prioridades del gobierno y tienen objetivos claramente establecidos y jerarquizados.
- Se cuenta con un amplio número de cuadros profesionales capaces de instrumentalizar la reforma.
- Existen los mecanismos para lograr apoyo político a las grandes orientaciones de la reforma.

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

implica adoptar una perspectiva de mediano y largo plazo para el proceso de reformas.

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

Por otra parte, la reforma del Poder Ejecutivo es indesligable de la capacidad de diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, las que, a su vez, deben orientar la reestructuración de las funciones, capacidades, potestades y dimensión de las diferentes organizaciones del sector público.

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

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

- Mejorar los procedimientos de coordinación entre las diversas instituciones y organizaciones del Poder Ejecutivo, reducir la duplicidad de funciones y eliminar las rigideces en los procedimientos de control que traban la gestión en el sector público.
- Crear instancias para el diálogo, promover consensos operativos y ampliar la participación de los diversos actores sociales, con el fin de involucrar activamente a los ciudadanos en las tareas del desarrollo nacional.

3.1 Estrategia de desarrollo y reforma del Poder Ejecutivo

El diseño de una estrategia integral de desarrollo, que se sustente en una noción ampliamente compartida del bien común y de los intereses nacionales, es aún una tarea pendiente en el Perú de hoy. Luego de concluido el diagnóstico de los problemas de gobernabilidad democrática que enfrenta nuestro país, el trabajo actual de AGENDA: Perú está orientado hacia el diseño participativo de una visión compartida del futuro y de una estrategia de desarrollo a largo plazo. Como resultado de estos trabajos será posible contar con lineamientos para una reforma del Estado y del Poder Ejecutivo.⁵

Sin embargo, es posible adelantar algunas ideas sobre la estrategia de desarrollo que fundamentan los trabajos de AGENDA: Perú sobre reforma del Estado y del Poder Ejecutivo:

⁵ El trabajo sobre estrategias de desarrollo de AGENDA: Perú se basa en: (i) la información recabada y procesada durante 1993-1995, que llevó a la publicación del documento *Democracia y Buen Gobierno* (cuya segunda edición se presentó en setiembre de 1996); (ii) en varios trabajos que viene realizando AGENDA: Perú sobre reforma del Estado, identidad cultural y conflicto, el Orden Global Fracturado, y otros temas similares; y (iii) en el trabajo realizado entre 1993 y 1996 en GRADE sobre estrategias de desarrollo por un numeroso equipo de investigadores y consultores dirigidos por uno de los co-directores de AGENDA: Perú. Todo este material se está actualizando, reprocesando e integrando para elaborar una primera versión de la estrategia integral de desarrollo, que será sometida a un amplio proceso de consultas antes de su publicación.

vo.⁶ El enfoque de AGENDA: Perú considera que las reformas de política económica, de política social y del Estado deben concebirse como tareas parciales y complementarias de un proceso integrado de desarrollo.

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

A partir de los trabajos realizados por AGENDA: Perú es posible identificar cinco líneas estratégicas, tres de las cuales constituyen los ejes principales, y las otras dos pueden considerarse como de apoyo y sustento de las primeras. Las principales líneas estratégicas son:

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

⁶ Véase, por ejemplo, Francisco Sagasti, Gonzalo Alcalde y colaboradores, *Pobreza, Exclusión y Política Social*, Lima, AGENDA: Perú, marzo de 1997.

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

Las líneas estratégicas complementarias son:

- **Infraestructura física y acondicionamiento del territorio.** Esta línea estratégica comprende el conjunto de medidas para proporcionar la infraestructura física (transporte, comunicaciones, energía, agua) que permita el desarrollo de las actividades productivas y sociales en todo el territorio nacional, e incluye medidas para promover un desarrollo equilibrado de las diversas regiones del Perú.
- **Reforma de las instituciones.** Esta línea estratégica incluye una visión de los cambios institucionales requeridos en el Estado (Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial y en el Sistema Electoral) y en las organizaciones del sector privado, para darles una mayor operatividad y solidez (transformación de empresas familiares, formalización de la microempresa), y en las organizaciones de la sociedad civil, para garantizar su efectiva participación en el desarrollo nacional (consolidación de las organizaciones de base, institucionalizar procesos de consulta, diálogo con entidades representativas de los empresarios y los trabajadores, etc.).

Estas líneas estratégicas proporcionan un marco de referencia en el cual ubicar y darle el peso adecuado a la reforma del Estado en general, y a la modernización del Poder Ejecutivo en particular.

3.2 *Una agenda para la reforma del Poder Ejecutivo*

El objetivo principal de la reforma es contar con un Poder Ejecutivo más transparente,

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

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

Conducción del proceso de reforma

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

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

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

Entre las principales tareas de esta comisión es posible señalar la reorganización y agrupamiento de los ministerios, y el reordenamiento de las actividades de los organ-

mos públicos descentralizados. Esta comisión coordinaría con las entidades involucradas la preparación de los proyectos de leyes marco que se requieren para la modernización del Poder Ejecutivo, tales como la ley de descentralización, las leyes de creación de los nuevos ministerios, de los Consejos Nacionales y de las Comisiones Interministeriales. Además, esta comisión se encargaría de diseñar, proponer y orientar la puesta en práctica de nuevos procedimientos administrativos, financieros y de gestión de recursos humanos.

Para operar de manera efectiva, la Comisión Interministerial de Modernización del Estado contaría con los recursos provenientes del Fondo de Apoyo a la Gestión del Poder Ejecutivo,⁷ que sería uno de los instrumentos fundamentales del proceso de reforma. Este fondo estaría constituido por aportes periódicos del Tesoro Público, por recursos provenientes de la privatización de empresas estatales, y por contribuciones de la cooperación internacional, incluyendo préstamos de las instituciones financieras internacionales. Los recursos de este fondo estarían orientados hacia:

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

de los gobiernos regionales y locales que se articulen de manera efectiva con el programa de trabajo de la CIME.

La Nueva Estructura Orgánica del Poder Ejecutivo

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

Reordenamiento de los ministerios y entidades afines

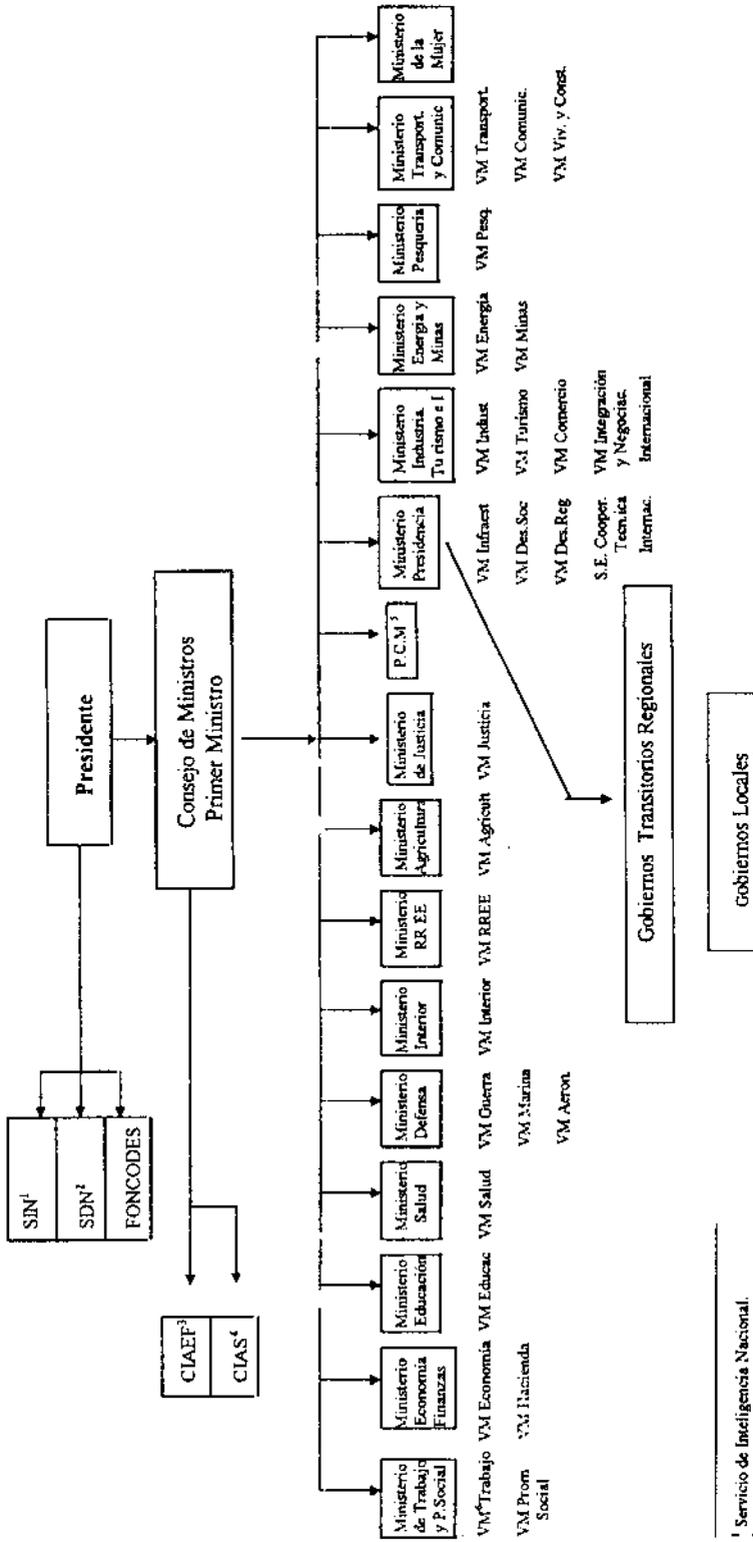
La propuesta de AGENDA: Perú incluye el reagrupamiento de ministerios y agencias en los diversos sectores del Poder Ejecutivo, con el fin de lograr una mayor coherencia en la formulación y ejecución de políticas. Así, todas las entidades vinculadas al bienestar de la población y el desarrollo humano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

El Ministerio de Economía y Producción y la Comisión Interministerial de Asuntos Económico-Financieros tendrían a su cargo todas las actividades vinculadas a la línea estratégica de **Modernización Productiva y Competitividad**. El Ministerio de Economía y Producción sería el encargado de estudiar el uso de instrumentos adecuados para fomentar el crecimiento de las actividades económicas que no están ligadas directamente a recursos naturales o a la provisión de infraestructura física.

El Ministerio de Recursos Naturales, el Consejo Nacional de Medio Ambiente y el

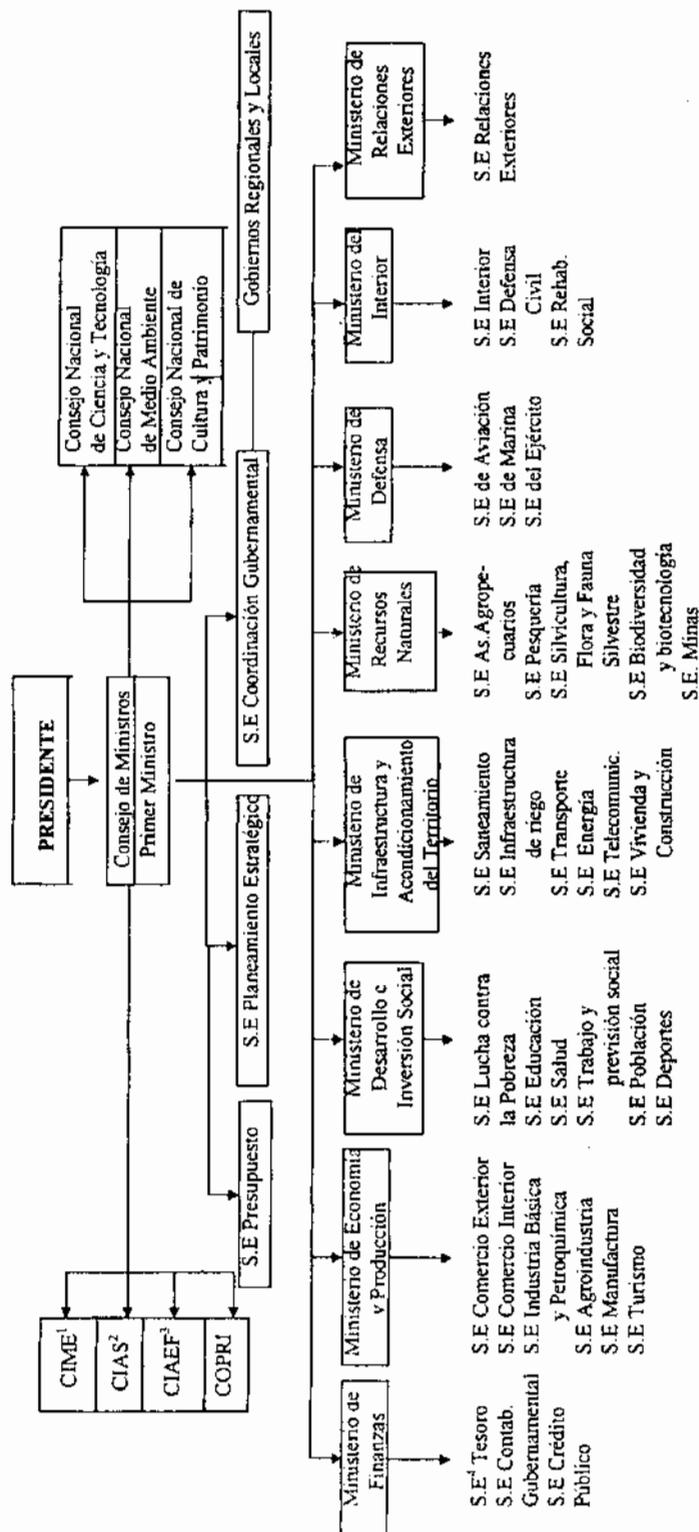
⁷ Sobre este tema véase: Francisco Sagasti y Enrique Felices, "Hacia un Fondo de Apoyo a la Gestión Pública," Lima, GRADE, setiembre de 1986.

Cuadro 6
Organigrama del Poder Ejecutivo 1996



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

Cuadro 7
Propuesta de Organigrama del Poder Ejecutivo



¹ Consejo Interministerial de Modernización del Estado

² Consejo Interministerial de Asuntos Sociales

³ Consejo Interministerial de Asuntos Económico-Financieros

⁴ Secretaría de Estado

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

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

La línea estratégica de **Reforma de las Instituciones**, y en particular de reforma del Estado, se pondría en práctica a través de las

secretarías de Planeamiento Estratégico y de Coordinación Gubernamental en la oficina del Primer Ministro, y de la Comisión Intermunicipal de Modernización del Estado.

Finalmente, los ministerios de Defensa, Interior y Relaciones Exteriores mantendrían su fisonomía, salvo por el hecho de que la administración penitenciaria pasaría del Ministerio de Justicia (que se desactivaría) al Ministerio del Interior. Del mismo modo, el Ministerio de Finanzas se limitaría a las tareas de hacienda y finanzas públicas.

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

En el nuevo esquema existiría una clara diferenciación entre los papeles del Jefe de Estado (Presidente de la República) y del Primer Ministro, estableciendo que el segundo sería una suerte de gerente general del gobierno. En el Cuadro 7, se puede apreciar que el Primer Ministro estaría a cargo de cuatro comisiones multiministeriales y tres consejos nacionales.

Cuadro N° 8
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
PRESUPUESTO EJECUTADO 1995
(En miles de nuevos soles)

Sector	Presupuesto	Participación Porcentual
M. de Economía y Finanzas	6'609,763	28.84
M. de la Presidencia*	6'035,612	26.33
M. de Defensa	2'227,692	9.72
M. del Interior	1'894,801	8.27
M. de Transportes y Com.	1'543,251	6.73
M. de Educación	1'451,263	6.33
M. de Salud	1'272,748	5.55
M. de Energía y Minas	472,019	2.06
M. de Agricultura	343,555	1.50
Poder Judicial	228,562	1.00
M. de Justicia	207,054	0.90
M. de Relaciones Exteriores	155,847	0.68
M. de Pesquería	89,330	0.39
M. de Industrias	65,087	0.28
PCM	38,012	0.17
M. de Trabajo	13,205	0.06
Otros	173,758	1.19
Total	22'921,559	100.00

Fuente: Sunat, INEI y Banco de la Nación.

*Incluye lo recaudado por el FONAVI en 1995 y el presupuesto de los Consejos

Cuadro N° 9
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO
PROPUESTA AGENDA PERÚ
 (En miles de nuevos soles)

Sector	Presupuesto	Participación Porcentual
M. de Desarrollo Social	5'666,552.00	24.72
Deuda Externa	3'964,686.00	17.30
Primer Ministro	3'528,219.10	15.39
M. de Defensa	2'227,692.00	9.72
M. de Infraestructura	2'148,934.00	9.38
M. del Interior	2'060,444.20	8.99
M. de Finanzas	1'984,100.70	8.66
M. de Recursos Naturales	668,895	2.92
Poder Judicial	435,616	1.90
M. de Relaciones Exteriores	155,847	0.68
M. de Economía y Producción	65,087	0.28
Otros	273,758	1.19
Total	22'921,559	100

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

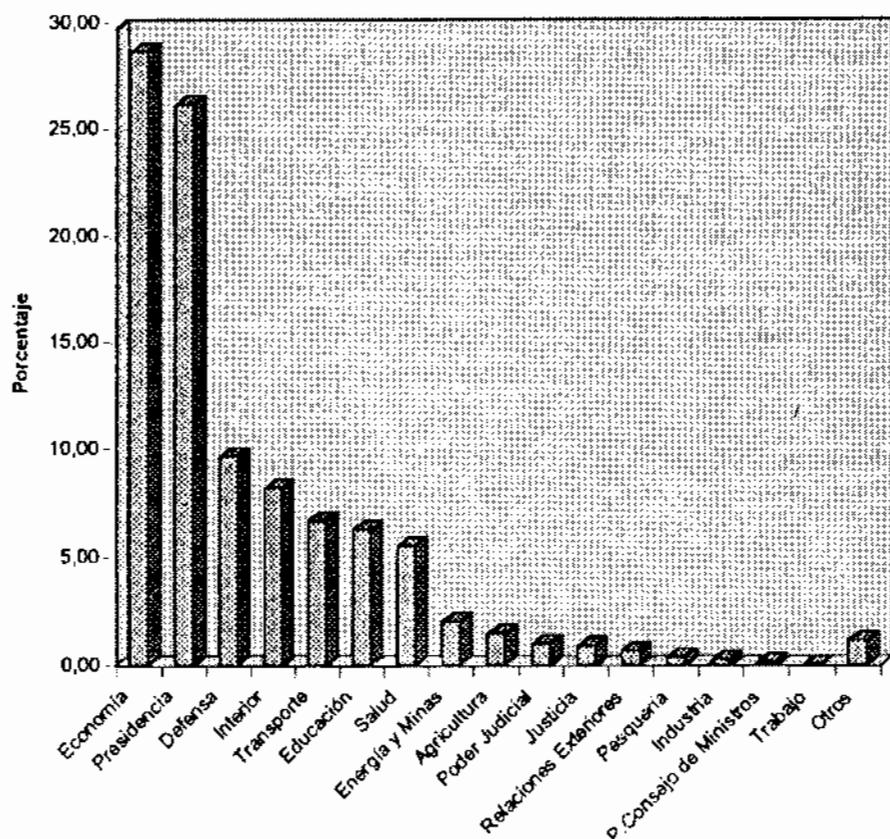
Tres consejos nacionales, encargados de *Ciencia y la Tecnología*, *Medio Ambiente y de Cultura y Patrimonio*, se vincularían directamente al Consejo de Ministros y al Primer Ministro, quien tendría además bajo su jurisdicción las Secretarías de Estado de Presupuesto, Planeamiento Estratégico y Coordinación Gubernamental. Esta última Secretaría de Estado tendría la responsabilidad de coordinar con los gobiernos subnacionales, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. Dicho sea de paso, todas las Secretarías de Estado propuestas en el nuevo organigrama del Estado tendrían rango ministerial, de modo que sus superiores jerárquicos puedan ser interlocutores válidos con

el Congreso de la República. Finalmente, dos sistemas actuarían bajo los lineamientos establecidos por el propio Presidente de la República: el Sistema de Defensa Nacional y el Servicio de Inteligencia Nacional.

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

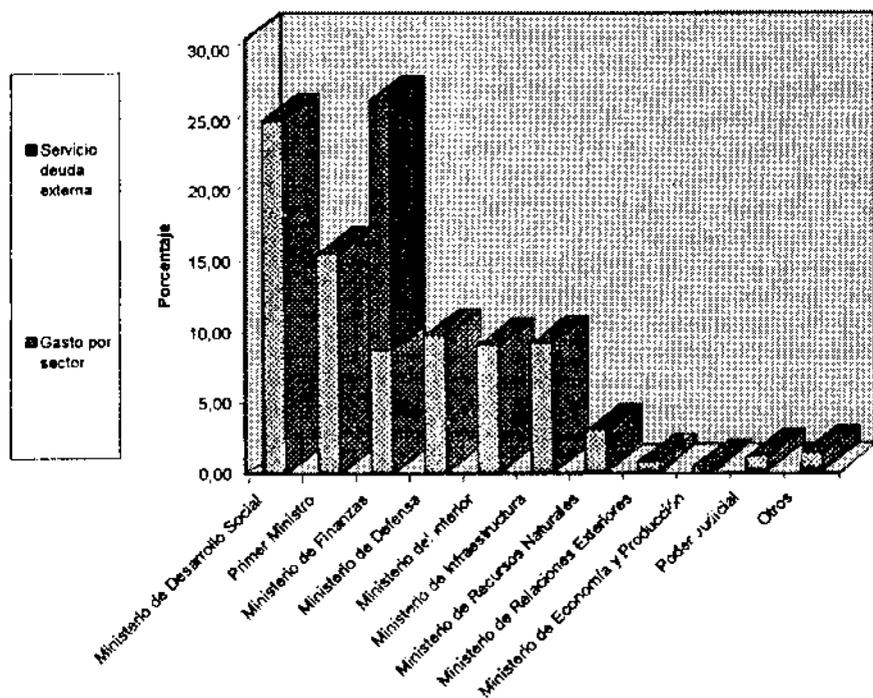
El nuevo marco de las relaciones al interior del Poder Ejecutivo debe generar las condiciones para que cada ministerio pueda decidir como desempeñarse para enfrentar lo que puede denominarse como su *desafío fundamental*. A su vez, las respuestas a este desafío fundamental deben reflejarse en un conjunto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

DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO PRESUPUESTO EJECUTADO 1995



La distribución sectorial del gasto público se hizo a partir de las cifras del presupuesto de 1995, que ascendió a 21,840 millones de nuevos soles. El monto asignado a los gobiernos regionales transitorios se incluye en el Ministerio de la Presidencia, en el cual se consigna los S/. 1,082 millones del FONAVI que no está incluido en el presupuesto ordinario. El rubro "otros" incluye la Contraloría, el Jurado Nacional de Elecciones, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura y el Congreso.

DISTRIBUCION DEL GASTO PUBLICO SEGÚN PROPUESTA DE AGENDA: PERU



Las cifras del presupuesto ejecutado de 1995 se han redistribuido de acuerdo a la nueva estructura del Poder Judicial propuesta por AGENDA: Perú. El nuevo Ministerio de Inversión y Desarrollo Social incluye los actuales presupuestos de los Ministerios de Salud, de Educación, Trabajo y de la Presidencia sin contar el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE) y la Superintendencia de Bienes Nacionales (SBN). Se le agrega, además, 2/3 del monto del FONAVI. El nuevo Ministerio de Finanzas incluye el presupuesto del actual Ministerio Economía y Finanzas, menos 10% que se transfiere al Primer Ministro para cubrir los costos de planeamiento estratégico, preparación del presupuesto y coordinación gubernamental; además se identifica claramente el monto pagado por deuda externa. El nuevo Ministerio de Infraestructura y Acondicionamiento del Territorio incluye los presupuestos del actual Ministerio de Transporte, el 50% de Energía y Minas, el INADE, la SBN y un tercio del FONAVI. El nuevo Ministerio de Recursos Naturales incluye el presupuesto de los actuales Ministerios de Agricultura, el 50% de Energía y Minas y de Pesca. El nuevo Ministerio de Economía y Producción incluye el presupuesto del actual Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales. El presupuesto del actual Ministerio de Justicia se asigna en un 80% al Ministerio del Interior y el resto al Primer Ministro. El presupuesto de los otros organismos permanece inalterable.

Un Gabinete Ministerial Operativo

El Cuadro N° 6 presenta la configuración actual del organigrama del Poder Ejecutivo, que muestra un numeroso gabinete ministerial (16 ministros) y un enorme desbalance en la distribución de los recursos presupuestales (ver Cuadro N° 8).

Esto hace muy difícil que el Consejo de Ministros actúe como una instancia de discusión, evaluación y formulación de propuestas de política referentes a los principales asuntos de interés público. Para lograr esto, se propone reducir los ministerios de 16 a 8 (Cuadro N° 7) en función de criterios de afinidad y con el objetivo de constituir un gabinete ministerial operativo y mejor balanceado desde el punto de vista presupuestal (Cuadro N° 9). Así, un Consejo de Ministros más pequeño y operativo, con un mejor equilibrio en la distribución de funciones y responsabilidades, sería una institución más ágil, con mayor control sobre su propia agenda y centrado en la evaluación y formulación de políticas referentes a los grandes temas nacionales.

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

Delegación de facultades

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

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

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

Niveles de responsabilidad en la gestión pública

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

En el nivel del gobierno central, las **autoridades políticas** son: el Presidente de la República, el Primer Ministro, los ministros, los secretarios de Estado y los superiores jerárquicos de las agencias de gobierno autónomas y las empresas públicas más importantes. A su vez, en los niveles de gobierno provincial y distrital, las autoridades políticas son los alcaldes, los regidores y los superiores jerárquicos de las empresas municipales. El papel de las autoridades se diferencia claramente del resto de responsabilidades en el sector público, en el cual su misión es, básicamente, política y sus funciones están asociadas al establecimiento de prioridades, a la definición de objetivos de política, la comunicación efectiva con la opinión pública, la

habilidad para la concertación y la búsqueda de consensos, la formación de una visión compartida de desarrollo, y al adecuado reclutamiento de los funcionarios de gestión pública superior y de carrera más importantes en su ámbito de acción.

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

La categoría de **funcionarios de carrera** comprende a los profesionales especializados y los administradores de las diferentes entidades que conforman el aparato público peruano, quienes deben ser adecuadamente remunerados en función de su capacidad, experiencia y desempeño. Estos funcionarios deberían contar con una relativa estabilidad laboral, de modo de asegurar la continuidad en el ejercicio de la administración pública, la conservación y el registro de estadísticas y documentos claves, la preservación de la memoria institucional y la acumulación de conocimientos específicos sobre las actividades de su institución.

La reforma de la gestión pública superior

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

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

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

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

Autonomía de gestión y eficiencia

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

En segundo lugar, es necesario definir el **grado adecuado de autonomía formal** con que debe contar cada institución pública. La articulación entre la gestión pública superior y las agencias debe ser tal que el grado de autonomía formal (ya sea ésta funcional, técnica, administrativa, económica o financiera)

Cuadro N° 10

CARACTERÍSTICAS DE UNA AGENCIA DE GOBIERNO EFICIENTE

1. ESTRUCTURA

- **Visión de futuro:** El directorio y sus principales ejecutivos deben compartir una visión de futuro del sector en el que se desenvuelven y de su papel en el marco de las políticas generales del gobierno.
- **Presupuesto:** Debe evaluarse la manera de que los presupuestos de las organizaciones sean proporcionales a su responsabilidad, jurisdicción y poder económico de las organizaciones privadas afectadas por su actividad.
- **Autonomía:** La reforma debe procurar que las organizaciones, en la medida de lo posible, cuenten con autonomía administrativa, técnica, económica, financiera y funcional.
- **Flexibilidad:** Cada organización debería convertirse en un ente pequeño, tecnificado y flexible que promueva la eficiencia económica de la actividad a la que se relaciona al más bajo costo sin perder la capacidad de cumplir los objetivos inherentes a su misión. Las organizaciones deben estar estructuradas de modo de ser lo suficientemente flexibles como para responder adecuadamente a los cambios tecnológicos y estructurales que se produzcan en el sector

2. PERSONAL

- **Profesionalismo:** El plantel de cada organización debe estar compuesto por profesionales de primer nivel que reciban una remuneración equivalente a la existente en el sector privado relacionado a la institución al mismo nivel de responsabilidad o, por lo menos, una remuneración de mercado.
- **Meritocracia y capacitación:** Las organizaciones deben evaluar imparcialmente el desempeño de cada trabajador y capacitarlo continuamente.
- **Manejo de la agenda:** Los directivos de las organizaciones deben lograr un manejo adecuado de sus agendas sobre la base de un planeamiento estratégico.
- **Límites de su intervención:** Los directivos de las organizaciones deben comprender a cabalidad cuáles son los límites de su intervención.
- **Desarrollo del personal:** Cada organización debe asumir que su capital humano es el centro de gravedad de la institución. Ello implica comprender que de su capacidad de diagnóstico y ejecución dependerá, fundamentalmente, el éxito en relación al cumplimiento de su misión. Por ello, las organizaciones deben promover una atmósfera de trabajo que permita el desarrollo personal de todos los trabajadores y refuerce la iniciativa para que cada individuo alcance su máximo potencial.
- **Creatividad:** Las organizaciones deben promover la creatividad de su miembros, buscando los resultados a través del mantenimiento de una estructura de toma de decisiones flexibles que evite procesos burocráticos.
- **Confianza:** Las relaciones entre los directivos y el personal se establece sobre la base de la confianza como mecanismo para obtener el máximo de compromiso del personal con los fines de la institución.

3. PROCEDIMIENTOS

- **Diálogo:** Los directivos de la organización deben tener capacidad de mantener un diálogo fluido con la sociedad.
- **Trabajo en equipo y multidisciplinariedad:** Las organizaciones deben promover el trabajo en equipo que permita la construcción de marcos analíticos y enfoques interdisciplinarios para encarar los desafíos que enfrenta la institución.
- **Imparcialidad:** La organización debe tomar decisiones a partir de un análisis imparcial que considere los puntos de vista de todos los agentes involucrados y evalúe su impacto sobre los mismos.
- **Transparencia:** La organización debe mostrar un comportamiento consistente, transparente y predecible a fin de reducir el riesgo y la incertidumbre.
- **Rendición de cuentas:** Cada organización debe desarrollar sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability).

sea proporcional tanto al desarrollo de los mecanismos de rendición de cuentas como a la transparencia y a la predictibilidad en los procesos de toma de decisiones de cada institución. De este modo, la acción del Estado será más selectiva, eficaz y transparente.

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

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

Recursos humanos para la gestión pública

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

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

Además de modificar los dispositivos legales referentes a la carrera del servidor pú-

blico, los procedimientos para establecer remuneraciones y los mecanismos para la selección y contratación de personal, la gestión de recursos humanos en el sector público debe prestar atención preferencial a la formación de gerentes públicos, asesores y especialistas, así como al reciclaje de los funcionarios públicos y a los mecanismos para resolver problemas urgentes de gestión.

Gerentes públicos

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

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

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

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

Asesores de la gestión pública superior

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

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

Formación de especialistas

Otro aspecto importante de la gestión de recursos humanos en la modernización del Poder Ejecutivo se refiere a la formación de especialistas en los diversos temas que abarca la administración pública. Entre otras medidas, esto exige identificar el número y tipo

de especialistas que cada sector requiere para su adecuado funcionamiento, tanto en la actualidad como en el futuro.

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

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

- Incentivos para repatriar talentos en el exterior (por ejemplo, exoneraciones a la importación de menaje de casa), a cambio de un período de trabajo en instituciones públicas.
- Becas para capacitación (maestrías o doctorados) de profesionales jóvenes a cambio de un período de trabajo en el aparato público (con sueldos competitivos) equivalente al doble del tiempo durante el cual fueron capacitados.
- Formación y capacitación de profesionales jóvenes de las mejores universidades en equipos de trabajo al interior de cada subsector. Por ejemplo, se podría generalizar el modelo desarrollado por el Banco Central de Reserva para atraer economistas recién graduados
- Capacitación y promoción de funcionarios públicos en ejercicio, para estimular su formación profesional y su compromiso con el sector público.

Otros instrumentos para mejorar la calidad de la gestión pública en los diversos sectores del Poder Ejecutivo que requieren de especialistas serían: (i) la conformación de equipos multidisciplinarios que combinen profesionales con experiencia (10 a 15 años), jóvenes profesionales en ejercicio (2 a 5 años) y asistentes recién egresados; y (ii) el establecimiento de categorías de profesionales que

guarden relación con los conocimientos técnicos y la experiencia. Estas medidas permitirían preservar la memoria institucional y harían que los profesionales más jóvenes apreciaran la existencia de una línea de carrera en el sector público, lo que ayudaría a retener especialistas calificados

Reducción de personal y reciclaje de funcionarios públicos

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

Un estimado del Banco Mundial indica que, entre 1991 y 1993, aproximadamente 26,000 funcionarios dejaron de percibir recursos del Estado, ya sea como sueldos o pagos por pensiones. Esto representó alrededor del 3% de los funcionarios públicos existentes en 1990. Sin embargo, el costo de esta modesta reducción de personal ha sido estimado por dicha institución en aproximadamente US \$517 millones, de los cuales US \$112 corresponden a pagos en efectivo por concepto de los incentivos a las renunciaciones, y el resto corresponde al valor presente del mayor gasto que deberá realizar el Estado peruano a lo largo de varios años por concepto de pensiones.⁸

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

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

Para esto se debe identificar los perfiles de los funcionarios públicos con que se cuenta en la actualidad y contrastarlos con los perfiles requeridos para un óptimo funcionamiento de cada institución. A partir de este contraste será posible evaluar a los funcionarios y definir quiénes pueden continuar desempeñando determinado tipo de funciones, quiénes deben acceder a los programas de entrenamiento, quiénes podrían trasladarse a oficinas públicas en el interior del país, y quiénes no corresponden a los perfiles de los funcionarios que se requieren en el futuro. Para estos últimos, sería necesario diseñar incentivos financieros, programas de capacitación y servicios de empleo para ayudarlos en la transición hacia actividades en el sector privado. Para quienes no estén dispuestos a hacer esta transición, sería preciso tomar medidas complementarias pero sin vulnerar sus derechos adquiridos.

Grupo para resolver problemas críticos de gestión pública

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

⁸ World Bank, *Peru: Public Expenditure Review*, Report No. 13190-PE, Washington D.C., October 31, 1994, pp. 47-49.

con el fin de resolver problemas graves de gestión en plazos que podrían variar entre 2 y 4 meses, antes de pasar a otra institución.

Asignación de Recursos y Política de Gasto Público

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

Indicadores de gestión

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

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

Existe una amplia gama de indicadores de gestión, que abarcan desde los más sencillos que cuantifican metas, recursos y actividades programables, hasta los más sofisticados que miden resultados o impactos. Al inicio de la reforma del Poder Ejecutivo es muy importante establecer indicadores de gestión de metas, recursos y actividades, para posteriormente pasar a indicadores de resultados y de impacto.

Presupuesto y Control

En líneas generales, ni la asignación de recursos provenientes del presupuesto, ni los instrumentos de control están diseñados como para definir prioridades para el gasto público y para controlar su ejecución en función de criterios de eficiencia y efectividad.

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

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

Una combinación de procedimientos engorrosos y regulaciones excesivamente minuciosas hacen que, por un lado, sea muy difícil supervisar adecuadamente a las entidades del Poder Ejecutivo con un número tan amplio de normas y regulaciones, y que, por otro lado, se pierda de vista el propósito de la fiscalización del gasto público. Esta última debe centrarse en garantizar el uso adecuado de los recursos públicos en función de los objetivos nacionales y sectoriales. Una mejora en estos aspectos requiere modificaciones en los procedimientos de adquisiciones, licitaciones públicas, contratación de consultores, provisión de servicios y otros similares, y también una reformulación de las atribuciones y procedimientos operativos de la Contraloría General de la República y las oficinas de auditoría interna de los ministerios y otras dependencias públicas.

Sistemas de información de gestión pública

Otro aspecto importante para una adecuada asignación de recursos y gestión del gasto

público se refiere al diseño y puesta en operación de sistemas de información que permitan disponer de los datos adecuados y pertinentes para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades del sector público. Esto es de especial interés para el nivel de gestión pública superior, en donde se debe compartir categorías de análisis, información y datos que permitan a todos los funcionarios de este nivel ubicar sus actividades en el contexto de las políticas y la estrategia de desarrollo del gobierno.

Los procesos de privatización

Un adecuado proceso de privatización de las empresas y servicios públicos puede generar una división del trabajo eficiente entre los ministerios encargados de definir políticas y establecer normas, los órganos reguladores encargados de supervisar y administrar los contratos de concesión, el sector privado que suministraría el bien o servicio, y las asociaciones de consumidores que defienden los intereses de los usuarios. Es decir, se trata de establecer una adecuada división de funciones entre las agencias y dependencias del Estado, las empresas privadas y las organizaciones de la sociedad civil. Más allá de la privatización, esto puede generalizarse para abarcar los procesos de diálogo, consulta y concertación entre los sectores público, privado y social, en ámbitos tan diferentes como la provisión de infraestructura y de servicios sociales básicos a la población.

Es importante señalar que para que los procesos de privatización contribuyan al fortalecimiento institucional se requiere que la entidad encargada de regular a las empresas privadas y el ministerio correspondiente compartan una visión de largo plazo de la estrategia del sector, las cuales deben orientar a las privatizaciones.

La privatización de las telecomunicaciones es un ejemplo exitoso no sólo porque el gobierno logró un precio de venta elevado, sino porque identificó con lucidez el objetivo de política principal del sector telecomunicaciones: resolver el déficit de líneas telefónicas. Así, una vez identificado el desafío fundamental se supeditaron otros objetivos (por ejemplo, promover la competencia, objetivo que fue diferido hasta 1999), y se organizó la

venta de las empresas públicas generando una normatividad moderna y consistente, logrando una capacidad de regulación adecuada a través del Osiprel y estableciendo parámetros de calidad y cobertura claramente especificados en los contratos de concesión.

Por el contrario, en los procesos donde el gobierno no identificó el desafío fundamental ni los objetivos de política, la desarticulación entre los procesos de privatización y las políticas sectoriales generaron serios problemas. Un ejemplo es la privatización de Petroperú, sobre todo si se considera que el objetivo fundamental de política debiera ser cerrar la brecha de la balanza comercial de los hidrocarburos. Sin embargo, la privatización ha sido diseñada en función de lograr la mayor competencia posible (venta fragmentada con restricciones a la integración), prescindiendo menor atención a otros aspectos de política en el sector. A su vez, la reestructuración del sector petrolero, centrada en la creación de Perupetro como titular de los hidrocarburos del subsuelo, está tratando de promover la inversión en exploración, principalmente a través de la simplificación de los procedimientos para brindar concesiones. Sin embargo, no existe una política complementaria de inversión en estudios previos (sísmicos, geología, gravimetría, entre otros.) que permitirían mejorar la información sobre los lotes, disminuir los riesgos de inversión en pozos exploratorios y aumentar la capacidad de negociación del Estado.

En líneas generales, es importante distinguir entre la política y los objetivos de un sector o agencia gubernamental por un lado, y los instrumentos para poner en práctica estas políticas y lograr los objetivos por otro. La privatización, la desregulación, la descentralización y la promoción de la participación de los beneficiarios y usuarios son sólo instrumentos y no deben confundirse con las políticas y los objetivos.

Descentralización y desconcentración

La descentralización de los servicios sociales (educación, salud, saneamiento) y de infraestructura debe formar parte de una nueva articulación entre la gestión pública superior y las instancias de gobierno regional o local, cuyo objetivo central debe ser mejorar

la calidad de los servicios públicos y la infraestructura, y lograr una mayor eficiencia. La descentralización implica la transferencia de responsabilidades y recursos en un proceso en que la gestión pública superior de cada sector debe continuar evaluando tanto la normatividad como los indicadores de calidad, cobertura y costos involucrados en las actividades y programas descentralizados.

En la estructura del Poder Ejecutivo propuesta por AGENDA: Perú, la Secretaría de

Estado de Coordinación Gubernamental es la instancia que estará a cargo de diseñar, proponer y organizar la transferencia de actividades del gobierno central a los gobiernos locales. Su función principal será evaluar el desarrollo de capacidades en los gobiernos subnacionales, el desarrollo de mecanismos de rendición de cuentas en los gobiernos provinciales y locales, y la articulación entre los Ministerios y los gobiernos subnacionales.

Cuadro N° 11
DESCENTRALIZACIÓN, DESCONCENTRACIÓN Y TIPO DE GESTIÓN PÚBLICA

Tipo de Actividad del Sector Público	Obtención de Recursos	Definición de Prioridades	Ejecución del Gasto
Centralizada	Tesoro de la República	Gobierno Central	Gobierno Central
Desconcentrada	Tesoro de la República	Gobierno Central con información de dependencias regionales y/o departamentales	Dependencias regionales y/o departamentales de las entidades del gobierno central.
Descentralizada	Tributos a nivel regional y local	Gobiernos regionales y locales	Gobiernos regionales y locales

Una de las tareas de la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental consiste en identificar las actividades que pueden desconcentrarse y descentralizarse. El Cuadro 11 muestra los niveles de gobierno encargados de la asignación de los recursos, la definición de prioridades y la ejecución de las actividades de las instituciones gubernamentales, categorizándolas en centralizadas, desconcentradas y descentralizadas.

Una vez identificadas las actividades desconcentrables y descentralizables, será necesario definir una secuencia de acciones para proceder a la desconcentración y descentralización. Esta secuencia deberá tomar en consideración tres criterios: heterogeneidad y diversidades intrínsecas de la actividad, la cantidad de información local requerida para una adecuada gestión y la complejidad de la gestión técnica y administrativa. De esta manera, actividades con alta heterogeneidad, un alto requerimiento de información local y baja intensidad gerencial podrían ser las primeras en ser descentralizadas. A su vez, las actividades con alta heterogeneidad, requerimientos de información significativos y alta intensidad gerencial podrían ser desconcentradas

en un primer momento y descentralizadas posteriormente.

El proceso de desconcentración debe estar orientado a fortalecer las direcciones regionales y departamentales de los Ministerios como un primer paso para crear una masa crítica en los espacios regionales. Cabe resaltar que uno de los problemas importantes que deben ser resueltos en el corto plazo es la desarticulación entre las direcciones departamentales y regionales por un lado, y los ministerios sectoriales por otro. En muchos casos, estas entidades dependen normativamente de los ministerios sectoriales pero, desde el punto de vista presupuestal, dependen del Consejo Transitorio de Administración Regional, el cual depende, a su vez, del Ministerio de la Presidencia.

Esta situación genera muchos problemas de coordinación y limita significativamente la posibilidad de planificar y ejecutar adecuadamente una diversidad de actividades. Por lo tanto, una de las primeras medidas debería ser la transferencia de estas entidades a sus ministerios originales, en el marco de un proceso de fortalecimiento de unidades desconcentradas en los niveles departamental o regional.

En paralelo se fortalecería la capacidad gerencial, de planeamiento y de diseño de proyectos de los gobiernos provinciales. En esta propuesta, el proceso de regionalización político-administrativa dependería de la concertación y agrupación de los diferentes gobiernos provinciales. Es decir, serían los alcaldes provinciales quienes, en una primera etapa, podrían tener la iniciativa para configurar regiones. La coordinación de este proceso estaría a cargo de la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental. Una posibilidad a ser examinada en mayor detalle sería la constitución de asambleas regionales conformadas por alcaldes provinciales y regidores, las cuales tendrían facultades para fiscalizar el manejo de los recursos en su región, proponer prioridades para el gasto, y vetar proyectos y programas que no consideren prioritarios.

Sin embargo, el proceso de constitución de asambleas regionales no sería inmediato. Por ello, durante el período de constitución de estas asambleas, las instancias que tendrán por responsabilidad identificar las prioridades de gasto, a nivel regional, serían las oficinas desconcentradas de la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental. En algunas regiones, estas oficinas podrían articularse con un Consejo Consultivo conformado por representantes de los alcaldes provinciales y distritales, por representantes de las direcciones regionales y departamentales de los ministerios, por representantes de las Cámaras de Comercio, las organizaciones de trabajadores y campesinos, y de los Colegios Profesionales de la zona. El Comité Consultivo tendrá facultades para fiscalizar el manejo de recursos y vetar las propuestas de priorización de gasto de las oficinas de la Secretaría de Estado de Coordinación Gubernamental.

Cuadro N° 12

CRITERIOS PARA DESCENTRALIZAR Y/O DESCONCENTRAR ACTIVIDADES DEL SECTOR PÚBLICO: EJEMPLOS ILUSTRATIVOS

Ejemplos de Actividades de Gobierno	Heterogeneidad y Diversidad Intrínsecas	Cantidad de información Local o Regional Requerida para una Adecuada Gestión	Complejidad de la Gestión Técnico Administrativa
1. Recaudación de impuestos.	BAJA	MEDIA	MEDIA
2. Provisión de servicios de salud	MEDIA	ALTA	BAJA
3. Gestión de la Red Vial Primaria o Nacional.	BAJA	BAJA	MEDIA
4. Mantenimiento de caminos rurales y/o vecinales.	MEDIA	ALTA	BAJA
5. Regulación del transporte aéreo.	BAJA	BAJA	ALTA
6. Microproyectos de desarrollo.	ALTA	ALTA	BAJA
7. Defensa Civil	ALTA	ALTA	BAJA
8. Regulación de la biomasa del mar.	MEDIA	ALTA	MEDIA
9. Construcción de infraestructura educativa.	BAJA	MEDIA	BAJA
10. Provisión de la infraestructura menor de riego.	MEDIA	ALTA	MEDIA/BAJA

4. COMENTARIOS FINALES

Luego de unas breves apreciaciones sobre los antecedentes y la situación actual de la gestión pública en el Perú, este ensayo ha propuesto una serie de reformas en la estructura, organización y funciones del Poder Ejecutivo. También ha presentado algunas sugerencias referentes al manejo de personal, la gestión del gasto público, y los procesos de privatización y descentralización.

En el actual contexto del proceso de modernización administrativa del Poder Ejecutivo planteado por el gobierno, es poco probable que estas sugerencias encuentren eco en las autoridades políticas. Sin embargo, la visibilidad que ha logrado este tema en la opinión pública presenta una oportunidad para debatir acerca de la orientación de la reforma del Estado en general, y la del Poder Ejecutivo en particular; sobre todo, considerando la fuerte tradición Presidencialista en el ejercicio del poder político en nuestro país.

Esto no quiere decir que se reste importancia a los esfuerzos que vienen realizando diversos grupos al interior del gobierno para lograr una gestión pública más eficiente y eficaz. En algunos casos hay quienes libran una verdadera "guerra de guerrillas" para mejorar la administración de determinadas agencias, para hacer más transparente la gestión pública y para evitar la corrupción. Sin embargo, estos esfuerzos aislados no llegan a revertir una situación generalizada de ineficiencia, duplicación de esfuerzos y programas, manejo poco transparente de los asuntos públicos y de improvisación que se busca dignificar con el nombre de "pragmatismo."

Siguiendo las prácticas y procedimientos que caracterizan a los esfuerzos de AGENDA: Perú, estas propuestas se someterán a discusión y debate durante los próximos meses, como parte de un programa para diseñar una estrategia de desarrollo para el Perú en la transición al Siglo XXI.