

Trabajo Final de Máster

“La Nueva Gestión Pública:
Reflexiones generales sobre la
Política Nacional de Modernización
de la Gestión Pública del Perú 2013-
2021”

José Daniel Rosas Gamero

Máster en Gobierno y Gestión Pública en América Latina

UPF Barcelona School of Management

Resumen

La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Perú 2013-2021 es una reforma de gran envergadura y complejidad que se estructura en 5 pilares y 3 ejes transversales, cuya inspiración se encuentra en los postulados de la Nueva Gestión Pública. Si bien esta Política Nacional cuenta con un alto estándar en su diseño a nivel conceptual y de articulación entre sus pilares, no incluye problemas profundos que aquejan a la administración pública peruana, como la débil institucionalidad, el clientelismo o la corrupción. Asimismo, aunque reconoce la falta de capacidad de la administración pública peruana no parece tomarla en cuenta al proponer la implementación en un corto periodo de tiempo de una diversa gama de instrumentos de gestión más sofisticados, propios de la NGP. Finalmente, de una comparación entre los valores de índices internacionales y nacionales en 2013 que utiliza en su justificación con los valores actuales de dichos índices, parece apreciarse que no se han alcanzado todavía los resultados esperados a pesar de ser 2021 el último año de su periodo de vigencia. En ese marco, ad portas de una nueva Política Nacional de Modernización en el Perú, y teniendo en cuenta los problemas más profundos de débil institucionalidad, corrupción y falta de capacidad, podría ser conveniente enfocarse o centrar los esfuerzos en aspectos claves de mayor impacto institucional, tales como la meritocracia, a fin de evitar dispersar esfuerzos en buscar una amplia gama de cambios.

Palabras clave: América Latina, Gestión Pública, Perú, críticas a la NGP, Nueva Gestión Pública, Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Perú 2013-2021

Abstract

The Peruvian National Policy of Public Management Modernization 2013-2021 is a reform of considerable scope and complexity, with five pillars and three transversal axes. This Policy finds its source of inspiration in the New Public Management propositions. Although the National Policy of Public Management Modernization has a high standard regarding its conceptual design and the articulation between its pillars and axes, it does not include deeper problems affecting Peruvian public administration, such as weak institutions, patronage, or corruption. Even though the National Policy recognizes the lack of capacity of public administration, it proposes a wide range of more sophisticated management instruments from the New Public Management to be implemented in a short period. Finally, as a result of a contrast between the values of international and national indices -used in the justification of the National Policy- and its current values, it appears that expected results have not been achieved yet despite being 2021 the last year of its period of implementation. In this framework of deeper public administration problems such as institutional weakness, corruption, patronage and lack of capacity, and considering that during the next months a new Public Management Modernization Policy will be approved, it could be convenient to focus the efforts on key aspects having greater impact regarding the strengthening of institutional aspects such as meritocracy, instead of split-up the efforts looking for a wide range of changes.

Keywords: Latin America, Public Management, Peru, New Public Management, critics to the NPM, Peruvian Public Management Modernization National Policy 2013-2021

Trabajo desarrollado en el marco del Máster en Gobierno y Gestión Pública en América Latina 2020-2021, impartido por la UPF Barcelona School of Management, centro adscrito a la Universitat Pompeu Fabra.

Curso 2020 – 2021

Mentor: David Sancho

Fecha: 10 de diciembre de 2021

Tabla de contenidos

INTRODUCCIÓN	4
METODOLOGÍA.....	5
CAPÍTULO I:	6
PRESENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL PERÚ 2013-2021.....	6
1. Contexto histórico previo.....	6
2. Antecedentes directos de la PNMGP	9
3. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública de 2013.....	11
3.1. Justificación de la PNMGP	12
3.2. Visión, objetivos y principios orientadores de la PNMGP	14
3.3. La propuesta central para alcanzar una gestión pública orientada a resultados ...	15
3.4. Gestión del cambio cultural	18
CAPÍTULO II:	20
MARCO CONCEPTUAL: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.....	20
1. Origen.....	20
2. Referencias conceptuales de la NGP	20
3. Definición y componentes de la NGP	24
4. Qué es lo que busca cambiar la NGP.....	28
5. Críticas a la Nueva Gestión Pública	30
CAPÍTULO III	35
REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ 2013-2021	35
1. Vinculación entre la PNMGP y la NGP.....	35
2. Análisis de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública	37
2.1. Factores socioeconómicos	38
2.2. Sistema Político	38
2.3. Toma de decisión de las élites.....	40
2.4. Sistema Administrativo, contenido de la reforma y resultados.....	41
2.4.1. Sistema Administrativo	41
2.4.2. Contenido de la reforma	45
2.4.3. Resultados de la reforma	48
2.5. Cultura organizativa	56
CONCLUSIONES	59
Bibliografía	62

INTRODUCCIÓN

“El político debe ser capaz de predecir lo que va a pasar mañana, el mes próximo y el año que viene, y de explicar después por qué no ha ocurrido”. **Winston Churchill**

El presente Trabajo de Fin de Máster (TFM) se centra en analizar, a partir de los postulados de la denominada Nueva Gestión Pública (NGP), la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Perú (PNMGP) adoptada en 2013, y cuya vigencia e implementación culmina el presente año 2021.

Al respecto, teniendo presente la gran influencia que ha tenido a lo largo de muchos años y en gran cantidad de países la denominada Nueva Gestión Pública, interesa conocer si la PNMGP se basa en sus postulados y si las críticas a la NGP son extensibles a la PNMGP.

Para ello se hará una presentación sobre los contenidos de la PNMGP, destacando su justificación, diagnóstico, componentes y pilares, a fin de conocer la naturaleza de las reformas que plantea.

Seguidamente se realizará una aproximación teórica a la NGP para conocer su origen, fundamentos, características, propuestas y críticas.

El punto central del TFM serán las reflexiones sobre la PNMGP a la luz del marco teórico, basando el análisis en el modelo que utilizan Pollitt y Bouckaert, el cual incluye los factores socioeconómicos, el sistema político, la toma de decisión de las élites, el sistema administrativo, el contenido de la reforma y los resultados de esta.

Sobre este último punto, referido a los resultados de la reforma, cabe señalar que se utilizarán los índices recogidos en la justificación de la PNMGP a fin de determinar si ha existido una mejora en los mismos; así como información de distintas fuentes con respecto a uno de los pilares de la PNMGP: el presupuesto por resultados.

Este TFM es relevante pues la PNMGP tiene una importancia particular al ser el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el Perú, de obligatorio cumplimiento para todas las entidades del Estado, y por encontrarnos en el último año de su implementación, así como *ad-portas* de la

aprobación de una nueva Política Nacional de Modernización peruana, cuyo texto deberá conocerse en los próximos meses. En ese marco, las conclusiones del trabajo podrían tener alguna utilidad de cara a la nueva Política de Modernización.

METODOLOGÍA

La metodología que se utilizará para el presente TFM será cualitativa para identificar elementos claves sobre la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Perú 2013-2021, su vinculación con los postulados de la Nueva Gestión Pública, los problemas que dicha Política puede presentar *vis à vis* las principales características de la administración pública peruana y, finalmente, se intentará plantear una aproximación general a los posibles resultados que puede haber alcanzado la referida Política Nacional.

En ese sentido, se hará una revisión de tipo documental, recopilando y seleccionando información relevante de diversas fuentes como documentos, legislación, libros académicos, informes, estudios, tesis, artículos en revistas especializadas, entre otros.

En suma, se trata de una reflexión que parte desde la base de algunos de los temas tratados durante el máster y que busca tratar de aplicarlos a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública peruana, en vista del término de su periodo de implementación y la próxima aprobación de una nueva política nacional de modernización en el Perú.

CAPÍTULO I:

PRESENTACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA DEL PERÚ 2013-2021

1. Contexto histórico previo

Si bien los procesos o intentos de reforma de la administración pública peruana no se circunscriben a los últimos 20 años y -mucho menos- a la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (a la que en adelante se denominará PNMGP) adoptada en el 2013, sí parece posible atribuirle a esta última una importancia particular al ser el primer intento articulado y comprehensivo para establecer una serie de cambios y reformas en la gestión pública, con nivel de Política Nacional.

Asimismo, desde un punto de vista organizacional, la PNMGP tiene marcada relevancia pues, como afirma la propia Secretaría de Gestión Pública¹ (SGP), la PNMGP es el principal instrumento orientador de la modernización de la gestión pública en el país. A ello debemos añadir que, tal como lo señala su texto, el alcance de la PNMGP involucra a todas las entidades públicas que conforman el Estado peruano.

Ahora bien, antes de pasar a realizar una presentación de la PNMGP, resulta conveniente repasar, de manera breve y general, el contexto previo, poniendo énfasis en los aspectos más resaltantes de orden político y económico, con la finalidad de tener un marco general que facilite visualizar y entender por qué la implantación de las reformas inspiradas, muchas de ellas, en la denominada Nueva Gestión Pública, fueron una consecuencia lógica del modelo de desarrollo instaurado en los años 90 en el Perú. Y con ese marco breve y general pasaremos a ver el contenido de la PNMGP.

Principales aspectos económicos y políticos antes de la década de 1990: la tormenta perfecta

Desde finales de la década de 1960 y durante el decenio de 1970 (gobierno militar 1968-1980) el Perú experimentó una expansión del Estado de la mano de políticas económicas para proteger la industria nacional en ciernes, promover la

¹ Órgano rector del proceso de modernización de la gestión pública en el Perú, adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros.

inversión pública en infraestructura, políticas fiscales expansivas y políticas redistributivas, así como en base al denominado modelo de desarrollo “*industrialización por sustitución de importaciones*” promovido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL (Parodi, 2007).

Luego de esta fase expansiva estatal, llegó la década de 1980 y el retorno a la democracia, pero acompañada de una fuerte crisis económica que se iría agravando con el correr de la década. El nuevo gobierno (democrático) instaurado en 1980 giró hacia el liberalismo como consecuencia del fracaso del modelo de sustitución de importaciones y la percepción de la ciudadanía de que fue el tamaño del Estado el causante de la crisis (Parodi, págs. 182-183).

En 1985 llegó al poder un nuevo gobierno democrático, pero no logró mejorar la situación. Por el contrario, la crisis de la deuda externa se agravó a niveles superlativos. Sin necesidad de entrar en mayores detalles sobre las políticas económicas o reformas aplicadas por dicho gobierno entre 1985 y 1990, basta decir que la inflación se convirtió en hiperinflación, así en 1988 llegó a 1722%, en 1989 a 2775% y en 1990 a 7649%²; además el PBI per cápita de 1990 retrocedió a los niveles de 1960 (Parodi, 2007, pág. 259).

Década de 1990: el neoliberalismo ingresa por la puerta grande

En dicho marco, caracterizado por una fuerte crisis económica con niveles de hiperinflación y déficit fiscal de los más altos del mundo, el inicio de la década de 1990 estuvo marcado por un amplio proceso de reformas económicas estructurales, fuerte ajuste fiscal y devaluación monetaria, privatización de empresas estatales y diferentes servicios públicos, apertura comercial, economía de mercado, eliminación de proteccionismos, reducción del Estado y del personal de la administración pública, promoción de inversiones extranjeras y la colocación del sector privado como motor de crecimiento (Parodi, 2007, pág. 53). Es decir, menos Estado y más mercado. Claramente, un modelo de desarrollo económico neoliberal³.

² Como nota personal puedo añadir que en ese año muchos peruanos aprendimos algo sobre la República de Weimar, pues a nivel mundial era el único periodo que había experimentado una inflación mayor a la peruana.

³ Francis Fukuyama nos indica que la reducción del aparato estatal fue una tendencia dominante durante los años 80 y 90 en diferentes partes del mundo, incluida Latinoamérica ((Fukuyama, 2004, p. 19)

Estas reformas son conocidas en la literatura especializada como “de primera generación” y contienen un componente ideológico que se sustenta en las conclusiones de lo que se conoce como el “Consenso de Washington”, nombre adoptado por ser la ciudad en la que se desarrolló la conferencia de la que se extrajeron y por ser sede de las principales organizaciones internacionales financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial, las cuales participaron en el encuentro, fomentaron tales reformas e incluso condicionaron su ayuda a la implementación de las mismas (Parodi, 2007, pág. 629).

Al respecto, Naím explica que el cambio de modelo de desarrollo se vio facilitado por el alto desprestigio del Estado en América Latina, pues existía (podemos decir que sigue existiendo) la percepción de que era una entidad incompetente, corrupta, atrofiada y sin la confianza ciudadana, por lo cual las esperanzas para alcanzar el bienestar fueron puestas en el mercado (Naím, 1994, pág. 1).

Como consecuencia de estas reformas se consiguieron resultados económicos auspiciosos, tales como el control de la hiperinflación, la reducción del déficit fiscal, retorno de las inversiones directas impulsadas por el amplio proceso de privatizaciones, pero sin un correlato en el desarrollo social y una mejora en la distribución de la riqueza, pues sin un Estado que esté en capacidad de desarrollar esto último no puede esperarse que sean las fuerzas del mercado o la iniciativa privada las que lo realicen. Es así como, se vuelve a plantear la necesidad de rediseñar el Estado al tomar conciencia que, para sostener el nuevo modelo de desarrollo económico basado en el mercado, producto de las reformas de primera generación, era necesario tener mejores entidades públicas, con lo cual, el discurso pasa de menor Estado a mejor Estado (Ramírez, 2009, p. 123).

En ese contexto, entidades como el Banco Mundial comenzaron a apoyar lo que se conoce como las “reformas de segunda generación” dirigidas, un grupo de ellas, a profundizar el modelo de desarrollo implantado con las reformas de primera generación, pero otro grupo estuvo dirigido a fortalecer el aparato estatal, hacerlo más eficiente, eficaz y transparente, lo cual implicaba reformar el modelo de administración pública, para lo cual se pusieron los ojos en las reformas que se había implementado en países como el Reino Unido, Nueva

Zelanda y otros, que venían siendo promovidas por diferentes organizaciones internacionales (Ramírez, 2009, p. 125).

Para fines ilustrativos, en el siguiente cuadro se puede distinguir las “reformas de primera generación” y las “reformas de segunda generación”, en las cuales ya logramos apreciar la influencia de la Nueva Gerencia Pública⁴.

Reformas de primera y segunda generación

	Primera Generación	Segunda Generación
Objetivos	Administración de la crisis para reducir la inflación, el desequilibrio interno y externo, y restaurar el crecimiento.	Mejoramiento de las condiciones sociales, manteniendo la estabilidad macroeconómica. Fortalecimiento de las capacidades institucionales.
Contenidos	Corte drástico del presupuesto, reformas impositivas, liberalización de precios, del comercio, de las inversiones, desregulación. Mejoramiento de las capacidades administrativas de las instituciones financieras (aduanas, impuestos internos, tesorerías, etc.). Agencias autónomas para contratos y privatización con fines fiscales.	Reforma de la función pública, reforma del servicio judicial, modernización legislativa, regulación efectiva, mejoramiento de la recaudación fiscal, privatización de empresas estratégicas de servicios y empresas estatales, reestructuración de la relación entre el gobierno central y el local (descentralización). Reformas administrativas orientadas a lograr mayor eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, con introducción de mecanismos de gestión por resultados. Reformas presupuestarias orientadas a la fortalecer la gobernabilidad fiscal.
Actores	Presidencia, ministerios de Economía y Finanzas, Banco Central, instituciones financieras multilaterales, grupos financieros privados, inversores en valores extranjeros.	Presidencia, gabinete, ministerios de Economía y Finanzas, Poder Legislativo, sindicatos, gobiernos locales, sociedad civil.
Desafíos	Administración macroeconómica, dirigida por una elite tecnocrática.	Desarrollo institucional para enfrentar los déficit en varios de los ámbitos de actuación del Estado y de su relación con la sociedad civil.

FUENTE: Tomado de Talavera, Pedro, Armijo, Marianela, “Instituciones y desarrollo: reformas de segunda generación en América Latina”, 23 de octubre de 2007, pág. 100.

Visto este panorama y contexto general, a continuación, se procederá a realizar una presentación de los principales componentes de la PNMGP.

2. Antecedentes directos de la PNMGP

En el numeral anterior vimos el contexto general en que posteriormente se insertó la PNMGP. En esta nueva sección haremos un breve recuento, no

⁴ Más aún, Ramírez nos dice que estas reformas de segunda generación estuvieron “enfocadas en la cuestión de la racionalidad funcional y organizativa del Estado, con la idea de fortalecer el aparato estatal y volver más eficiente y transparente su desempeño, bajo el paradigma de la reinención del gobierno”.

exhaustivo, de las principales iniciativas de modernización de la gestión pública en el Perú previas y vinculadas a la dación de la PNMGP.

a. Ley Marco de la Modernización de la Gestión Pública de 2002

Este antecedente es importante pues declara a todo el Estado peruano en proceso de modernización con el fin de obtener mayores niveles de eficiencia y mejor atención al ciudadano priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. Agregando que este proceso de modernización de gestión se apoyará en la suscripción de Convenios de gestión (beneficios por resultados), en la implementación de Programas Piloto de modernización y que tendrá como una de sus principales acciones la institucionalización de la evaluación de la gestión por resultados a través del uso de la tecnología, la planificación estratégica, la rendición de cuentas y la transparencia⁵, parámetros que como veremos son muy próximos a los que establecerá la PNMGP. Asimismo, como toda ley en el Perú, es necesaria una segunda norma que la reglamente⁶ para su aplicación. De dicho reglamento podemos destacar que indica que la nueva gestión pública tendrá que estar orientada al servicio del ciudadano y a la obtención de resultados.

b. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo 2007

Esta norma legal⁷ vale la pena destacarla, sin necesidad de entrar en mayores explicaciones, por dos aspectos: el primero porque establece los principios que guían el accionar del Estado, entre ellos el “principio de servicio al ciudadano” que se ejecuta con eficacia, eficiencia, simplicidad, sostenibilidad ambiental, predictibilidad, continuidad, rendición de cuentas y celeridad. El segundo porque establece los sistemas mediante los cuales se organizan las actividades de la Administración Pública, funcionales y administrativos, estableciendo dentro de los sistemas administrativos el de modernización de la gestión pública.

⁵ Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley 27658 del 17 de enero de 2002.

⁶ Reglamento de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Decreto Supremo 030-2002-PCM del 2 de mayo de 2002.

⁷ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, del 19 de diciembre de 2007.

c. El Acuerdo Nacional⁸

Si bien no es una norma legal, y cronológicamente debería estar al inicio de esta pequeña lista, es importante hacer una breve referencia a este Acuerdo, pues el mismo es un consenso firmado en 2002 por las diferentes fuerzas políticas del país, gremios empresariales, de trabajadores, así como por el gobierno, entre otros, que establece una serie de políticas de Estado acordadas sobre la base del diálogo. Dentro de ellas, la cuarta política establece como objetivo un Estado eficiente, transparente y descentralizado. Este compromiso político se encuentra recogido en la norma que aprueba la PNMGP.

3. La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública de 2013⁹

Para empezar, la PNMGP reconoce que los esfuerzos por mejorar la gestión pública en el Perú han sido variados, aislados, sin articulación ni visión estratégica, con lo cual, el resultado de dichos esfuerzos no ha logrado mejorar el desempeño general del Estado.

Ahora bien, la PNMGP se desagrega en 5 grandes secciones: la primera contiene una justificación basada en un diagnóstico; la segunda presenta la visión junto con los objetivos y principios orientadores; la tercera es el marco conceptual de la apuesta central: una gestión pública orientada a resultados con base en 5 pilares y 3 ejes transversales; la cuarta son los lineamientos estratégicos para cada nivel de gobierno; y, la quinta contiene el rol del ente rector de la PNMGP, es decir, de la Secretaría de Gestión Pública.

A continuación, se hará una breve presentación de los principales apartados para los fines del presente trabajo, es decir las secciones 1 a 3; a fin de poder analizarlos, más adelante, a la luz de los postulados de la denominada Nueva Gestión Pública.

⁸ El Acuerdo Nacional contó con 29 políticas en sus inicios, pero se han incluido algunas otras, llegando a un conjunto de 35. Se puede consultar este acuerdo y el mecanismo de diálogo que lo alimenta en: <https://www.acuerdonacional.pe/>

⁹ La PNMGP fue aprobada mediante Decreto Supremo N° 004-2013-PCM del 8 de enero de 2013. A fin de evitar citas repetitivas a lo largo de este apartado, se precisa que toda la información contenida bajo el mismo ha sido obtenida del texto de la PNMGP.

3.1. Justificación de la PNMGP

Esta primera sección de la PNMGP destaca que en los 10 años previos a la PNMGP (2003-2013), el Perú tuvo una de las tasas de crecimiento económico más alta de la región; el Ingreso Nacional Bruto se triplicó, la pobreza bajó a la mitad, el Estado tuvo mayores ingresos, recaudación fiscal y el presupuesto de 2013 fue más del doble que el de 2006; pero que dicho crecimiento no estuvo sintonizado con una mejor capacidad del Estado para gastar bien y generar las condiciones para un crecimiento sostenible y fomentar el desarrollo económico y social.

Seguidamente nos presenta algunas cifras para demostrar este gran crecimiento económico sin mejora de capacidad estatal, tales como la posición del Perú en el Índice Global de Competitividad 2012-2013, en el que se señala que pese a haberse remontado 31 posiciones en estabilidad macroeconómica, persisten los bajos índices en innovación (puesto 117), instituciones (puesto 105), educación primaria y salud (puesto 91).

Se agrega que el bajo desempeño del Estado se ve reflejado en la poca confianza y satisfacción ciudadana, y se hace referencia a dos cifras del Latinobarómetro: solo 31% de la población está satisfecha con la democracia (contra 39% en la región) y solo el 14% considera justa la distribución de la riqueza.

Se reitera que, a pesar del incremento sustancial del presupuesto del Estado, las entidades públicas siguen teniendo una limitada capacidad de gestión, que no permite atender a los ciudadanos con eficacia, eficiencia y transparencia, y se utiliza como ejemplo que, a pesar del gran aumento del presupuesto en el sector educación, solo 30% de los alumnos de segundo grado de primaria tiene un rendimiento adecuado en comprensión lectora y 13% en matemáticas. Asimismo, se indica que solo el 64% de las viviendas tiene acceso a red pública de agua y 54% tiene desagüe; y, que los tres niveles de gobierno ejecutaron, en conjunto, menos del 70% de sus recursos para inversión pública en 2011.

Cabe adelantar que se utilizarán estas cifras más adelante para observar si han mejorado luego de 8 años de implementación de la PNMGP.

Se destaca que las entidades públicas nacionales, regionales y locales no tienen, en general, capacidades de gobierno y de gerencia suficientes para promover más y mejores bienes y servicios públicos.

Es conveniente mantener presente este reconocimiento de la PNMGP sobre la falta de capacidad de las entidades públicas, pues más adelante veremos que bajo dicha condición puede ser complicada la implementación de un modelo de gestión pública con herramientas de mayor complejidad, como las que postula la NGP.

En suma, concluye esta sección de la PNMGP, que las deficiencias del Estado tienen un impacto en la vida de los ciudadanos, actividades empresariales, competitividad empresarial, legitimidad de los gobiernos y en el sistema democrático y sus instituciones. Por lo cual, se requiere una política integradora de modernización de la gestión pública.

Seguidamente, se identifican las principales deficiencias de la gestión pública en el Perú:

- Ausencia de un sistema eficiente de planeamiento y problemas de articulación con el sistema de presupuesto público,
- Deficiente diseño de la estructura de organización y funciones,
- Inadecuados procesos de producción de bienes y servicios públicos,
- Infraestructura, equipamiento y gestión logística insuficiente, es decir, falta de elementos materiales,
- Inadecuada política y gestión de recursos humanos,
- Limitada evaluación de resultados e impactos, así como de seguimiento y monitoreo de los insumos, procesos, productos y resultados de proyectos y actividades,
- Carencia de sistemas y métodos de gestión de la información y el conocimiento, y
- Débil articulación intergubernamental e intersectorial.

3.2. Visión, objetivos y principios orientadores de la PNMGP

En esta sección se nos presenta la visión que se desea alcanzar con la PNMGP: un Estado moderno orientado al ciudadano, eficiente, unitario y descentralizado, así como inclusivo y abierto. Seguidamente, se nos explica en que consiste cada una de estas:

- Orientado al ciudadano con procesos, productos y resultados en función a sus necesidades,
- Eficiente generando mayor valor público, con un uso racional de recursos y proveyendo al ciudadano lo que necesita, “al menor costo posible”, con un estándar de calidad adecuado,
- Unitario y descentralizado pues adapta sus políticas a las diferentes realidades territoriales,
- Inclusivo pues ofrece igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios, así como el cierre de las brechas existentes, y
- Finalmente, abierto, transparente, accesible y participativo.

Con esta visión como norte, el texto de la PNMGP precisa que el objetivo central es *“Una gestión pública para resultados”*.

Para la consecución de dicho objetivo general se identifican los siguientes objetivos específicos: i) promover que las entidades públicas cuenten con objetivos claros, alcanzables y medibles; ii) asignar el presupuesto en función a los resultados que los ciudadanos esperan; iii) redefinir a nivel nacional, regional y local las competencias y funciones en concordancia con el proceso de descentralización; iv) implementar la gestión por procesos; v) promover la profesionalización de la función pública; vi) monitorear y evaluar la eficiencia y eficacia en la transformación de los insumos, en los productos y resultados que esperan los ciudadanos; vii) desarrollar un sistema de gestión del conocimiento integrado al sistema de seguimiento y evaluación que permita aprender y recopilar las mejores prácticas; viii) incentivar el gobierno electrónico, asegurar la transparencia y promover la participación ciudadana; ix) impulsar la coordinación interinstitucional; x)

articular las políticas nacionales y sectoriales; y, xi) incentivar la descentralización.

3.3. La propuesta central para alcanzar una gestión pública orientada a resultados

En este apartado de la PNMGP se nos presenta la propuesta central para poder alcanzar la esperada gestión para resultados. Dicha propuesta central está basada en 5 pilares y 3 ejes transversales, tal como se aprecia en el siguiente gráfico:



Fuente: Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, Perú, 2013

Seguidamente, veremos de manera concisa que busca cada uno de estos pilares:

1. Políticas Públicas, planes estratégicos y operativos

Lo que se propone en este primer pilar es que los distintos niveles de gobierno definan las políticas públicas y que las instituciones establezcan objetivos y rutas en función a dichas políticas. Específicamente, las Políticas Públicas Nacionales deben verse reflejadas en los planes sectoriales institucionales. Por ejemplo, en el caso de los Ministerios deben estar recogidas en sus planes estratégicos y operativos.

Sobre los planes estratégicos institucionales se señala en la PNMGP que deben partir identificando al público objetivo, los bienes y

servicios a producir o entregar y determinar las brechas entre demanda ciudadana y oferta pública o privada de los servicios públicos que le corresponden a la entidad. A continuación, deben determinar la visión y los objetivos estratégicos de la entidad, asegurándose que estén vinculados con las orientaciones de las políticas nacionales y sectoriales. Asimismo, este planeamiento estratégico debe ser la base para diseñar la estructura organizacional y los procesos de gestión que le permitan alcanzar los objetivos planteados de la manera más eficiente y oportuna.

En cuanto a los planes operativos, son herramientas de periodicidad anual que detallan las tareas, actividades y metas, así como los recursos, plazos, costos e indicadores de los productos a entregar.

2. Presupuesto por Resultados

A través de este enfoque se busca una mejor articulación del presupuesto con las políticas públicas y de éstas con los objetivos estratégicos y operativos de las entidades públicas. Asimismo, se apunta a cambiar el enfoque tradicional de asignación presupuestal por tareas o funciones a la asignación por resultados, para lo cual es necesario el uso de indicadores de desempeño, monitorear la asignación de recursos en función de las prioridades y medir la eficacia y eficiencia con la que las instituciones públicas entregan los servicios y logran los resultados esperados por los ciudadanos.

Al respecto, podríamos decir que el Presupuesto por Resultados es una expresión tangible o de base para la articulación requerida en el primer pilar de la PNMGP.

3. Gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional

Con respecto a este punto, la PNMGP indica que es necesario priorizar aquellos procesos que sean más relevantes de acuerdo con la demanda ciudadana, su planificación estratégica, sus competencias y programas presupuestales, para luego organizarse en función a dichos procesos.

Asimismo, se indica que uno de los primeros pasos para la optimización de los procesos de la cadena productiva es definir cuál es el bien o servicio que se tiene que producir y cuáles son los atributos de este que más valora el ciudadano al que está dirigido, para luego identificar todas y cada una de las operaciones necesarias para producir dicho bien o servicio, lo cual permitirá identificar y priorizar los procesos que agreguen valor. Con este proceso se identificará la relación entre los insumos, procesos, productos, resultados e impactos de toda su cadena de valor.

Con relación a la simplificación administrativa, se indica que la misma busca eliminar los obstáculos y costos innecesarios, así como mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos.

4. Servicio civil meritocrático

Se destaca la importancia de la profesionalización de la función pública en todos los niveles y la meritocracia en el proceso de ingreso, promoción, evaluación y permanencia, a través de un “sistema de gestión del capital humano del sector público, acorde con las nuevas tendencias del empleo a nivel mundial”.

Cabe señalar que la reforma del servicio civil peruano se inició años antes de la PNMGP, con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR), por lo cual el texto de la PNMGP indica que se articulará con aquélla.

5. Sistemas de Información, seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento

Se señala en la PNMGP que las instituciones deben contar con adecuados sistemas de información para los procesos de seguimiento, monitoreo y evaluación, que permitan verificar que las actividades se están desarrollando como fueron previstas y, por lo tanto, encaminadas a la consecución de los objetivos trazados. Asimismo, se especifica que la evaluación debe estar dividida en dos tipos: una evaluación de gestión sobre el proceso y la pertinencia de las acciones realizadas y la eficacia de los resultados, y, otra

evaluación del impacto logrado con relación a las expectativas de los ciudadanos.

También se agrega que este sistema de información permite mejorar el conocimiento sobre las necesidades de los ciudadanos, la definición de objetivos, procesos, estructura orgánica, rendición de cuentas, transparencia, etc.

Seguidamente, la PNMGP hace referencia a sus 3 ejes transversales que deben apoyar los 5 pilares:

- Gobierno abierto: para una mayor transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana,
- Gobierno electrónico: Uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), para mejorar la información y los servicios, y
- La articulación interinstitucional: Para tener una mejor coordinación vertical entre niveles de gobierno y horizontal entre entidades del mismo nivel.

3.4. Gestión del cambio cultural

Luego de la presentación de sus 5 pilares y 3 ejes transversales, la PNMGP contiene una breve sección relacionada con la cultura administrativa peruana, en la que, no se la define o caracteriza detalladamente, pero sí se afirma que la implementación de la gestión por resultados generará una nueva cultura de gestión pública, remplazando la actual enfocada en sus procesos internos por una que priorice la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía.

Teniendo en cuenta lo reseñado hasta ahora, una primera constatación general sobre la PNMGP es que tiene un buen diseño a nivel conceptual, abarca transversalmente todos los ámbitos de la gestión pública que deben mejorarse para superar una serie de deficiencias identificadas en la justificación y diagnóstico, y define una serie de objetivos que deben ser alcanzados para contar con un aparato más eficiente, eficaz y orientado al ciudadano.

Asimismo, la articulación entre los diferentes pilares parece ser clara, aunque de una muy alta complejidad y profundidad a implementar. En ese sentido, podemos ver, en un resumen muy general, que esta estrategia de cambio busca partir desde una planificación estratégica o prospectiva que defina los objetivos nacionales de largo plazo, los cuales deben decantarse en la definición de las políticas públicas por parte del gobierno, para luego incorporarse operativamente en los planes institucionales de mediano y corto plazo, y seguidamente se debe establecer una vinculación directa con los presupuestos institucionales, combinándose todo lo anterior con la orientación al ciudadano y la satisfacción de lo que éste quiere y necesita; para lo cual, debe rediseñarse toda la cadena de producción o servucción -desde insumos hasta productos, más indicadores, y evaluaciones, a lo que se suma la reorganización estructural, funcional y competencial de las instituciones. Y todo ello, debe ser transversalmente infundido por mayor transparencia, participación ciudadana, uso intensivo de TICs y con una adecuada articulación interinstitucional, tanto vertical como horizontal.

Sin duda estamos ante una apuesta de muy amplia envergadura, ambición y complejidad técnica y operativa que puede no condecirse con las capacidades reales de la administración pública peruana y cuyo plazo de implementación 2013-2021 parecería ser muy corto.

CAPÍTULO II:

MARCO CONCEPTUAL: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

1. Origen

Como lo señalan diferentes especialistas (Barzelay, 2003, pág. 15) (Ramió, 2017, p. 131) (Aguilar, 2016, p. 137), la Nueva Gestión Pública, Nueva Gerencia Pública o Gerencialismo, también conocida por su nombre en inglés: *New Public Management*, a la cual nos referiremos en adelante como NGP, tiene sus orígenes en los años ochenta, pero su aparición como objeto de análisis en publicaciones académicas tuvo lugar a partir de la década de 1990 (Sánchez & Sánchez, 2015, pág. 81). En ese sentido, los procesos de reforma administrativa en países como el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda fueron el germen y precedieron a los textos académicos que buscaron sistematizarlos y, a su vez, promoverlos.

Con respecto a los cambios que estaban operándose en distintas administraciones públicas, Cejudo (2013, p. 19) precisa que los problemas de inflación, desempleo, crisis energética, descontento por los servicios públicos y otros, presentes en Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, generaron dos tipos de cuestionamientos: el primero referido al tamaño que había alcanzado el Estado como proveedor de bienestar y generador directo de bienes y servicios, y, el segundo referido a los métodos de organización y de gestión al interior del mismo.

Ahora bien, con relación a su tratamiento académico, existe cierto consenso en reconocer como texto fundacional del debate académico sobre la NGP al artículo “*¿A Public Management for All Seasons?*” de Christopher Hood en 1991 (Cejudo, 2013, p. 18).

Asimismo, fue también la expresión utilizada por Christopher Hood, “*New Public Management*”, la que terminó acuñándose para referirse a los cambios que estaban operándose en distintas administraciones públicas alrededor del mundo (Aguilar, 2016, p. 144).

2. Referencias conceptuales de la NGP

Ahora bien, cabe preguntarnos de dónde surgen los postulados de la NGP, y cómo se amalgaman en un solo cuerpo con una denominación común.

Gruening (2001, pp. 18, 19) nos muestra que muchos de los postulados que se agrupan bajo la NGP se inspiran en diferentes aproximaciones preexistentes, no son nuevos y, algunos de ellos, pueden tener casi 100 años, aunque también nos dice que la agrupación de las propuestas de reforma que conforman la NGP sí es nueva, pues nunca habían sido organizadas en un mismo movimiento reformista ni testeadas a gran escala.

Al respecto, y solo para facilitar la visualización de este interesante análisis de Gruening, se reproduce a continuación su cuadro sobre las perspectivas teóricas que podrían haber inspirado los postulados de la NGP:

	Classical PA	Neoclassical PA	Public Choice	Austrian School	Principal-Agent	Property-Rights	Transaction Costs	NPA	Constitutionalism	Communitarianism	Discourse	Pol. Analysis	Rational PuMa	Organic PuMa
Budget Cuts	X	X	X	X								X	X	X
Privatization			X	X		X				X			X	X
Sep. Prov./Prod.			X		X		X							
Contracting Out			X	X			X			X			X	X
User Charges & Vouchers			X										X	
Customer Concept								X					X	X
Competition			X											X
Flexibility for Management													X	X
Sep. of Pol. & Admin.	X	X										X	X	X
Acc. for Performance	X	X			X							X	X	X
Decentralization	X	X	X	X	X		X	X		X			X	X
Performance Measurement	X	X			X							X	X	
Impr. Acc. & Financial Mt.	X	X			X								X	
Performance Auditing	X	X			X								X	
Strategic Planning & Mt.		X											X	X
Management Style		X						X					X	X
Personnel Management					X								X	X
Use of IT														
Legal Spending Constraints			X											
Improved Regulation			X											
Rationalzt. of Jurisdictions	X	X										X	X	
Rationalzt. adm. Structures	X	X										X	X	
Analysis and Evaluation		X										X	X	
Democratization & Particip.								X		X	X			

Fuente: tomado de Gruening, Gernod International Public Management Journal 4 (2001) 1–25

Sobre el origen teórico, Hood (1991, pp. 5, 6) refiere que la NGP nace de la unión de dos corrientes: la nueva economía institucional (o neoinstitucionalismo económico) y del gerencialismo de tipo empresarial.

Con relación al neoinstitucionalismo precisa que coadyuvó a generar una serie de ideas de reforma administrativa en torno a la competitividad, las elecciones del usuario, la transparencia y las estructuras de incentivos.

Sobre el gerencialismo, indica Hood que ayudó a crear un conjunto de doctrinas de reforma administrativa basadas en ideas de “gestión profesional” con un alto poder discrecional para obtener resultados y tener una mejor performance organizacional a través del desarrollo de culturas apropiadas y la activa evaluación y ajuste de los productos institucionales.

Asimismo, otro autor, en este caso Aguilar (2016, pp. 218-231), también indica que las fuentes de la NGP son, principalmente, dos: el neoinstitucionalismo económico y el gerencialismo.

Sobre el neoinstitucionalismo, Aguilar señala que “la teoría de la agencia” (relaciones entre principal y agente) es la que se ha establecido como base teórica de la NGP.

Bajo esta teoría, siguiendo a Aguilar, en toda relación entre principal y agente (jefe – subordinado), los intercambios o relación jerárquica tiene “costos de transacción” por la asimetría de información, la racionalidad limitada, la incertidumbre y los intereses individuales de cada parte. Para ilustrar esta idea utiliza como ejemplo la dependencia de un ministro con respecto a sus subordinados por dos razones: tiempo limitado para la toma de decisiones y, principalmente, carencia de saber especializado; por lo cual, la discrecionalidad del agente es considerable para decidir lo que favorece al principal o a la organización, convirtiéndose este escenario en terreno fértil para comportamientos o acciones que favorezcan, en realidad, al agente.

En ese marco, señala que la asimetría más riesgosa radica en que *“el principal tiene menos conocimientos que el agente en lo relativo a sus reales capacidades, sus destrezas, intereses, desempeño, resultados, y que le resulta prácticamente imposible o muy costoso reunir la información para conocer y evaluar el desempeño del agente antes y después del contrato”* (Aguilar, 2016, p. 223). Por ello, agrega el autor, el punto esencial es que la contratación del agente facilite una buena supervisión jerárquica para enfrentar la asimetría de información y neutralizar el supuesto conflicto de

intereses entre directivos y operadores, en los distintos niveles. Lógica desde la cual la NGP justifica una serie de instrumentos como contratos por resultados, sistemas de medición y evaluación focalizados en el rendimiento, entre otros.

Al respecto, en un punto que debe destacarse, Aguilar nos dice que la NGP, al apoyarse en esta teoría, ha centrado su atención en los problemas del agente, descuidando los problemas del principal, y en la creencia que contratos específicos con adecuados incentivos minimizarán lo que podríamos denominar “costos de transacción por agencia”, añadiendo que, tal como en el pasado derecho administrativo, en la NGP son los contratos el instrumento para asegurar la previsibilidad, eficacia y coordinación de la conducta administrativa. Pero agrega que, ante la imposibilidad de un contrato que pueda cubrir todas las aristas de la compleja realidad de la relación principal-agente, la NGP se ha inclinado por los concursos competitivos de variado tipo y contratos de tiempo limitado.

Ahora bien, con relación al gerencialismo, la otra fuente de la que se nutre la NGP, Aguilar nos señala que si bien *“el enfoque neoinstitucional importa porque dio asidero teórico a las innovaciones organizativas y operativas de la NGP (...) en el terreno práctico, en los asuntos relativos a la eficiencia de la estructura administrativa (...), a los patrones de gestión y operación de la AP, la NGP se inspiró en las nociones, hipótesis, problemas, técnicas y procedimientos del management empresarial”* (Aguilar, 2016, p. 232).

Al respecto, Aguilar hace un recuento de la evolución de la gestión empresarial que inspira a la NGP. En ese sentido, se refiere al paso de la gestión operativa a la estratégica que mira al futuro; de la gestión funcional a la de procesos basada en la calidad y las cadenas de valor; de la gestión interna a la gestión del entorno dirigida a satisfacer las expectativas de los clientes; de la gestión de activos a la gestión por competencias y del conocimiento basada en la calidad del personal y la relevancia de las tecnologías de la información; y agrega que las reformas de la NGP se basan en los *“métodos y técnicas de la revolución gerencial ocurrida en el sector privado”* (Aguilar, 2016, pp. 232-236).

En suma, como lo dice Aguilar, estas propuestas de la NGP son una serie de técnicas que podrían aplicarse al sector público para superar sus problemas. Sin embargo, podríamos añadir que, como se verá más adelante, en el caso peruano puede ser factible que más que las técnicas sea la táctica lo más relevante. Es decir, no pretender mejorar cambiando de golpe todo sino hacerlo estratégicamente, teniendo muy presente la realidad en la que se buscan aplicar las reformas como la peruana, priorizando los ámbitos más importantes y que puedan tener una mayor repercusión o generar un efecto de cadena de transmisión.

3. Definición y componentes de la NGP

Un primer elemento que debe resaltarse es que diferentes autores señalan las dificultades que existen para establecer una definición unívoca de lo que debe entenderse por NGP.

Al respecto, Guenoun y Matyjasik (2019, p. 2) señalan que poder establecer qué es la NGP presenta una serie de dificultades, pues es un rompecabezas doctrinal particular dotado de una serie de fundamentos conceptuales que a medida que han sido implementados han conducido a una multiplicidad de configuraciones de aplicación. Pero agregan que existe un punto en común en las diferentes definiciones, la voluntad de traspasar las herramientas, formas de gestión y de organización del sector privado hacia el público.

Por su parte, Aguilar (2016, p. 146) comenta que la definición de la NGP es cambiante y ambigua debido a que los investigadores que se avocaban a estudiar las reformas ponían diferente énfasis en algunos supuestos, propósitos, instrumentos, prácticas y resultados.

Barzelay (2003, pág. 9) indica que definir qué significa realmente la NGP es materia de controversia y agrega que una de sus definiciones es la de ser un conjunto de ideas sumamente amplias sobre gestión pública, mientras que en otra es considerada un modelo conceptual válido para tomar decisiones sobre como estructurar y dirigir la función pública.

Ahora bien, para poder tener claridad sobre qué es la NGP para los propósitos del presente trabajo, se recogerán a continuación una serie de definiciones

propuestas por diferentes autores, varias de las cuales contienen los componentes que caracterizan a la NGP, lo cual facilitará su comprensión.

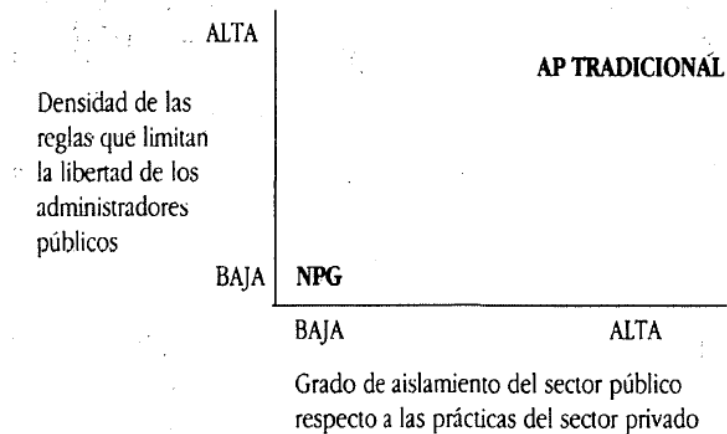
Para comenzar recordando a quien acuñó el término NGP y fue el autor del texto considerado fundacional, empezaremos con lo que nos dice Hood.

Hood (1991, pp. 3-5) indica que el término NGP es de naturaleza amplia y que su utilidad radica en la conveniencia de contar con un nombre corto para un conjunto de doctrinas administrativas similares que dominaron la agenda de reformas en muchos países desde finales de la década de 1970.

Seguidamente presenta 7 preceptos que aparecen en la gran mayoría de discusiones sobre la NGP:

1. Una administración profesional y libre para gestionar,
2. Utilización de estándares e indicadores de desempeño,
3. Mayor énfasis en el control de productos y resultados y no en los procesos,
4. Desagregación de las entidades públicas en unidades que sean manejables,
5. Incentivar la competencia en el sector público,
6. Impulsar los estilos de gestión del sector privado, y
7. Mayor disciplina y austeridad en el uso de los recursos.

Dunleavy y Hood (1995, p. 105) señalan que el vocablo NGP se utiliza de manera frecuente para resumir y describir cómo distintas administraciones públicas se reorganizan y adoptan métodos de actuación cercanos a los del sector privado, agregando que esta transformación opera en dos direcciones que los autores denominan “down-grid” y “down-group”. Mediante la primera *“el sector público se diferencia menos del privado en términos de personal, estructura de salarios y métodos de actuación”*, mientras que la segunda transformación implica *“una reducción de los límites que la uniformidad y rigidez de las reglas y de los procedimientos imponen sobre la actuación de la Administración Pública”*:



Fuente: Tomado de Dunleavy y Hood, De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados, GAAP N°3, mayo-agosto 1995.

Seguidamente, ambos autores enumeran cuales son los cambios más frecuentes que se persiguen a través de la NGP:

1. Modificaciones presupuestarias para relacionar costes con resultados y no con insumos; y utilización de indicadores para medir dichos resultados,
2. Pensar las organizaciones como una cadena de relaciones de baja confianza entre un actor principal y agentes secundarios, es decir a través de contratos de incentivos vinculados a los resultados,
3. Desagregación de las tareas de la Administración Pública mediante fórmulas semi-contractuales y semi-mercantiles, y en especial la introducción de la distinción comprador-vendedor, para sustituir las tradicionales estructuras unificadas de prestación y planificación funcional,
4. Fomentar la competencia entre entidades públicas o privadas que pretendan prestar un servicio público, y
5. Descentralizar la producción hasta el tamaño más reducido posible facilitando a los usuarios poder optar entre diferentes proveedores.

Pollitt y Bouckaert (2010, p. 8) proponen que la NGP consiste en cambios planificados en las estructuras y procesos de las organizaciones públicas con el fin de que funcionen mejor en algún sentido. Dichos cambios planificados de estructuras y procesos serían:

1. Énfasis en los productos y resultados más que en los insumos y procesos,
2. Sistemas de evaluación con indicadores precisos de desempeño,
3. Unidades organizativas especializadas, ligeras y autónomas,
4. Sustitución de relaciones jerárquicas por contratos con el personal,
5. Utilización de mecanismos de mercado en las prestaciones públicas,
6. Colaboraciones entre el sector público y privado, y
7. Valores de eficiencia e individualismo.

Aguilar (2016, pp. 150-153), elabora una lista de los elementos que son compartidos por diferentes autores en sus definiciones de la NGP, y nos proporciona los siguientes elementos:

1. Énfasis en la economía, eficiencia y eficacia, que conduce a reformas del sistema presupuestal y del control interno de la gestión,
2. Redimensionamiento de la estructura administrativa en busca de que sea ligera, especializada y enfocada en resultados,
3. Descentralización de las decisiones hacia mandos subalternos con el respectivo empoderamiento y responsabilización,
4. Creación de agencias independientes y estructuradas de manera no burocrática,
5. Distinción entre decisión/formulación e implementación de la política, que permite las externalizaciones,
6. Uso de incentivos de mercado dentro de la administración pública, como contratos de desempeño,
7. Orientación directa hacia los usuarios particulares, lo que conduce a organizaciones estructuradas por procesos más que por funciones,
8. Énfasis en los productos, resultados e impactos más que en la observancia de procedimientos, lo cual genera revisar y reformar normas para facilitar la eficacia,
9. Implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño, lo cual genera el uso de estándares e indicadores.

A modo de resumen podemos referirnos a lo que nos explica Ramió (2017, p. 131) quien señala que la NGP es una perspectiva bajo la cual se agrupan muchas corrientes y modelos de gestión diferentes, algunos analíticos, la

mayor parte normativos, unos específicos y otros más concretos. Y agrega que las corrientes significativas de la NGP son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización, la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, entre otras.

Añade Ramió que, ante esta gran cantidad de estrategias modernizadoras, un criterio de clasificación que aclare el panorama podría ser separarlas en dos categorías. Por un lado, aquellas que responden a una corriente neoempresarial con énfasis en la utilización de herramientas del sector privado y de la economía para mejorar la eficacia y la eficiencia del sector público; y, por otro lado, una corriente neopública con postulados que ponen la atención en la repolitización, la racionalización y el control de las externalizaciones, la participación ciudadana y la ética en la gestión pública.

4. Qué es lo que busca cambiar la NGP

La NGP tiene entre sus promesas terminar con la burocracia o, por lo menos, con los males que ésta genera, reemplazando sus prácticas por otras que, afirma, son más eficientes, eficaces, flexibles, articuladas, pro-resultados y comprensivas, es decir, una gran promesa.

En ese marco, con fines explicativos para el presente trabajo, recordaremos, de manera general, qué entendemos por burocracia y con ello que busca cambiar la NGP.

Frente a los evidentes problemas de falta de meritocracia en el acceso y de predictibilidad en las actuaciones en la administración pública que existía en dicha época, a inicios del siglo XX surge lo que conocemos como modelo burocrático.

En su clásico libro “Economía y Sociedad”, Max Weber (2002, p. 176), al referirse a los tipos de dominación, específicamente a lo que denomina “dominación legal con administración burocrática”, define un tipo ideal de burocracia, la cual, según el autor, debería tener las siguientes características:

1. Rigurosa jerarquía administrativa,
2. Despersonalización de la autoridad que se ejerce, la cual proviene del cargo que se ocupa,

3. Competencias, funciones y tareas claramente normadas y delimitadas,
4. Meritocracia -a través de pruebas o calificación profesional- con diploma que la acredite, que fundamente su nombramiento en la administración, así como para su promoción,
5. Retribución en función, primero, al rango jerárquico y luego según la responsabilidad asumida,
6. Exclusividad en la función al ejercer el cargo como su única o principal profesión,
7. Carrera administrativa con ascensos por años de ejercicio o por servicios, o ambas,
8. Separación plena entre el funcionario y los medios materiales de administración y producción, es decir, no se debe confundir o mezclar el patrimonio público con el privado, por lo cual están sujetos a rendición de cuentas, y
9. Rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Brugué (2021, p. 21) nos explica que del análisis de las deficiencias de la administración pública de su época, Weber planteó una nueva forma organizacional que apunte a la eficiencia y a la igualdad de trato, en base a dos pilares, la racionalidad formal y la despersonalización, operativizando dichos pilares a través del establecimiento claro de competencias, funciones y tareas con miras a tener organizaciones previsibles, procedimentales, verticales y jerárquicas.

No obstante, con el transcurrir de las décadas, el incremento de las responsabilidades, la expansión de los servicios públicos, así como el dinamismo y complejidad de las sociedades, sumados a la crisis económica de la década de 1970, mostraron, que las estructuras grandes, jerárquicas y con funciones muy encasilladas normativamente en sus diferentes niveles, no tenían la agilidad necesaria para los nuevos tiempos (Guzmán & Menz, 2021, p. 4).

En esa misma línea, García y García (2010, p. 3) señalan que el modelo burocrático *“se fundamentaba en una serie de principios, entre ellos, la*

impersonalidad de las relaciones de trabajo, la estandarización de los procedimientos y rutinas laborales, el mérito técnico y profesional como factor de reclutamiento y promoción de los funcionarios públicos, la racionalidad de la división del trabajo y el establecimiento de jerarquías de la autoridad. Con el tiempo, este modelo derivó en estructuras institucionales rígidas, centralizadas, piramidales y orientadas hacia los procedimientos, que no respondían a las demandas del nuevo contexto social y económico”.

Si bien el desfase del modelo burocrático es resaltado por diferentes autores, Ramió (2017, pp. 130-131) nos dice que algunos de los principios del modelo weberiano son imperecederos. Entre ellos, el de jerarquía que asegura el dominio político sobre el corporativismo profesional; la meritocracia y la carrera administrativa. Añadiendo que el modelo burocrático puede ser mejorado y superado en el futuro, pero no del todo abandonado, al menos a nivel conceptual, ya que agrupa valores institucionales que son inamovibles y que siempre hay que preservar.

5. Críticas a la Nueva Gestión Pública

Recapitularemos en esta sección algunas de las críticas a la NGP, que son tan variadas como las definiciones, pero que nos ayudarán con el análisis de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública peruana.

Dunleavy y Hood (1995, pp. 107-110), reseñan 4 categorías de críticas, cuyos nombres provienen, según precisa el autor, de las teorías culturales. Estas 4 críticas se resumirán a continuación:

Crítica fatalista, vinculada a la creencia sobre la imposibilidad de controlar la naturaleza de las interacciones humanas, que los problemas básicos de la gestión pública (fallos de sistema, programas mal diseñados, fraude, corrupción, errores, etc.) le son inherentes y que ningún sistema de gestión puede eliminarlos. Sus partidarios se apoyan en que la NGP está cambiando muy poco y que por lo tanto el modelo ha fracasado o no ha cumplido con lo que prometía. Al respecto, el autor señala que sobrevalorar los sistemas de gestión o sus beneficios los hace más vulnerables a esta crítica.

Crítica individualista, los individualistas consideran que la NGP es un sistema insuficiente que quiere agrupar estructuras tradicionales de la administración

pública con nuevas herramientas propuesta por la NGP, buscando emular, sin conseguirlo, características del mercado. Sus adherentes creen en el mercado como mejor método para regular el desarrollo social, en privatizar, en relacionar salarios a rendimiento y en abandonar la carrera pública. Es decir, para ellos la NGP es insuficiente y todo debería ser dejado al mercado.

Crítica jerárquica, a diferencia de la crítica fatalista, para quienes se agrupan en esta categoría sí es posible gestionar la naturaleza de las interacciones humanas, siempre que la gestión esté bien definida. Sostienen que las reformas se deben guiar con mucho cuidado para evitar desorden, anarquía y resultados no deseados. Asimismo, les preocupa la manera en que la NGP se enfoca en las habilidades de gestión y no tanto en los diseños estratégicos o en las capacidades sinópticas (lo importante). También les preocupa la erosión de la ética tradicional por el desmantelamiento de la carrera profesional.

Crítica igualitaria, sus partidarios estiman que las reformas de amplio alcance mercantil de la NGP pueden incrementar el riesgo de corrupción, favorecer intereses personales de altos cargos, hacer al gobierno menos legible, responsable y accesible a los ciudadanos. Consideran que los altos cargos pueden presionar por subcontrataciones o tercerizaciones, evitando gestionar y externalizando culpas y responsabilidades. Asimismo, también les preocupa los problemas que la fragmentación de la Administración Pública pueda generar con respecto a temas complejos con objetivos múltiples, la insuficiente capacidad de respuesta política a la que puede conducir el paso de organizaciones grandes con disponibilidad de recursos estratégicos a otras organizaciones pequeñas dedicadas a un asunto específico.

Por su parte, Cejudo (2013, pp. 32-34) comenta que existen tres tipos de argumentos críticos con respecto a la NGP.

El primero, que podríamos denominar de soporte, agrupa a los que consideran que la NGP no cuenta con un fundamento teórico o empírico para gran parte de sus postulados y por lo tanto carece de confiabilidad sobre los resultados prometidos; asimismo, señalan que hay incongruencias entre algunos de sus postulados, tales como autonomía gerencial y argumento de la necesidad de controles frente a la tendencia de maximizar presupuestos.

El segundo, está referido a aquellas personas que son escépticas frente a la NGP, pero dispuestas a que se sometieran las propuestas a revisiones analíticas antes de rechazarlas o aceptarlas.

El tercero, lo conforman las críticas referidas al contenido de las propuestas de la NGP por sus posibles efectos negativos en administraciones públicas con tradiciones o culturas organizacionales distintas, por estar dirigidas a problemas que no son los prioritarios, por buscar mayor autonomía cuando uno de los problemas es el exceso de discrecionalidad de los funcionarios, así como por la preocupación de que los mismos se alejen del objetivo último de la administración para atender los criterios con los que son medidos.

Otro conjunto de críticas es presentado por Ramió (2017, pp. 132-133), quien, como vimos anteriormente, divide las diferentes aproximaciones de la NGP en dos categorías que denomina: neoempresarial y neopública.

Las críticas a la corriente neoempresarial, precisa el autor, no están referidas a los postulados de la misma, pues reconoce su valor organizativo y específico, sino que están referidas a que la NGP parte de la base de desacreditar completamente el modelo burocrático, no le reconoce méritos y dejar de lado los principios y valores institucionales de carácter público que promueve, generando espacio para capturas entre gestores y privados; asimismo, el referido autor, citando a Mair, agrega que la NGP es probablemente el primer síntoma, o tal vez una de las causas, de la crisis de los partidos políticos ya que recae en los gestores expertos una parte importante, a través de la gestión, de lo que debería ser espacio político.

En lo que se refiere a la aplicación de las ideas del NGP a los países en desarrollo, como es el caso del Perú, Mongkol (2011, pp. 36-39) realiza una presentación de la literatura crítica con respecto a la NGP, señalando que para esta categoría de países se pueden encontrar en las publicaciones académicas 8 tipos de críticas:

1. La NGP no es aplicable a los países en desarrollo dado que sus gobiernos carecen de los recursos y la capacidad de gestión para adoptar las sofisticadas reformas de la NGP, en otras palabras, la capacidad estatal en una condición *sine qua non* para una implementación exitosa.

2. La NGP propugna la descentralización como uno de sus componentes, sin embargo, los países en desarrollo retienen centralizado el poder real de decisión, a lo cual se agrega el hecho que la gestión pública en dichos países sufre de corrupción y nepotismo que impiden la implementación de la NGP, por lo cual esta no podría ser aplicada en países que han sido afectados gravemente por la corrupción.
3. La NGP propugna la aplicación de principios de mercado en la política y gestión pública, sin embargo, los países no desarrollados tienen poca experiencia en la gestión de mercados, así como tampoco el desarrollo necesario para implementar reformas con orientación al mercado. A lo cual se suma la necesidad de ciertos factores previos para un adecuado funcionamiento del mercado, como por ejemplo el estado de derecho y la seguridad jurídica.
4. Pasar a acuerdos basados en la entrega de servicios resulta difícil en países en desarrollo debido a que las normas para asegurar el cumplimiento no están bien establecidas. Además, si las reglas informales se han desviado considerablemente de las formales, la simple introducción de nuevas normas no cambiará mucho la situación.
5. Aquello que desde la NGP fue útil para un determinado país, puede no serlo para otro, a lo que se añade que un poderoso discurso internacional está promoviendo una reforma de talla única para todos en contravención a la evidencia que los resultados de las reformas están condicionados por muchos factores y, en especial, por el entorno de la organización. Incluso en algunos casos es posible que contribuya a generar efectos negativos reduciendo el desempeño o la estabilidad política.
6. Las expectativas de la población con relación a los gobiernos en los países en desarrollo son menores que en países desarrollados, por lo cual es difícil alcanzar importantes niveles de eficacia y eficiencia a menos que la ciudadanía esté dispuesta a reclamar por los servicios recibidos.
7. La introducción de mecanismos de medición basados en el desempeño es complicada en países en desarrollo por la dicotomía entre las reglas formales e informales y el predominio del ámbito informal que no es burocrático, por lo cual los mecanismos de medición pueden tener bajo impacto dado que se encuentran en el ámbito formal.

8. Finalmente, la privatización impulsada por la NGP puede ser difícil de manejar en países en desarrollo dado que no tienen la capacidad administrativa para emprender este tipo de reforma e incluso pueden existir circunstancias en las que estos procesos de privatización puedan llevar a que se configure una propiedad extranjera o de una clase o etnia en particular debilitando la cohesión social.

CAPÍTULO III

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ 2013-2021

1. Vinculación entre la PNMGP y la NGP

Al encontrarse el presente trabajo enfocado en la Política Nacional de la Modernización de la Gestión Pública del Perú (PNMGP) en el marco de la NGP, una pregunta que nos interesa responder es ¿resulta posible identificar las propuestas de la PNMGP con los postulados de la NGP?

Para responder a dicha pregunta esquematizaremos las principales propuestas de la PNMGP comparándolas con los elementos de la NGP señalados en el capítulo anterior.

En el gráfico siguiente se ha tomado como referencia lo que se denomina en la PNMGP como “la apuesta central”, lo que se busca alcanzar a través de dicha apuesta y los pilares en los que se fundamenta esta apuesta:

OBJETIVO PRINCIPAL Y ESPECIFICOS DE LA PNMGP	ELEMENTOS DE LA NGP IDENTIFICADOS EN EL MARCO CONCEPTUAL
Apuesta Central de la PNMGP:	
Gestión pública orientada a resultados al servicio del ciudadano.	Énfasis en los productos y resultados más que en los insumos y procesos.
Lo que busca alcanzar la PNMGP:	Lo que propugna la NGP:
Establecer objetivos claros y articulados, expresados en metas de producción (cantidades de servicios de una determinada calidad) que brindarán como resultado un mayor nivel de satisfacción al ciudadano.	Énfasis en los productos, resultados e impactos más que en la observancia de procedimientos, lo cual genera revisar y reformar normas para facilitar la eficacia.
Reasignar los recursos presupuestales para maximizar los niveles de producto y resultados esperados. Es decir, formular el presupuesto en función de los objetivos establecidos en los planes.	Modificaciones presupuestarias para relacionar costes con resultados y no con insumos; y utilización de indicadores para medir dichos resultados.
Desarrollar y optimizar los procesos de producción o trabajo (la “cadena de valor”) y los de soporte (que alimentan a los anteriores), con el fin de alcanzar los niveles de producción de bienes y servicios públicos de calidad esperados por la población, con la mayor eficacia y eficiencia posibles en el uso de los recursos.	Redimensionamiento de la estructura administrativa para que sea ligera y especializada.
Reordenar o reorganizar a nivel nacional, regional y local, las competencias y	Organizaciones estructuradas por procesos más que por funciones.

funciones contenidas en la estructura funcional actual adecuándolas a una organización basada en procesos de la cadena de valor.	
Establecer un sistema de indicadores de desempeño y resultados que le permitan monitorear y evaluar si los insumos se están transformando en los productos cuyos resultados son los que los ciudadanos demandan, y si están aplicando los procesos más eficaces y eficientes.	Implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño, lo cual genera el uso de estándares e indicadores.
Pilares de la PNMGP:	
Políticas Públicas, Planes Estratégicos y Operativos.	Paso de la gestión operativa a la gestión estratégica.
Presupuesto para resultados.	Modificaciones presupuestarias para relacionar costes con resultados y no con insumos; y utilización de indicadores para medir dichos resultados.
Gestión por procesos, simplificación Administrativa y Organización Institucional.	Orientación directa hacia los usuarios particulares, lo que conduce a organizaciones estructuradas por procesos más que por funciones.
Servicio Civil Meritocrático.	Burocracia clásica, NGP, corrientes posteriores.
Transparencia y Participación ciudadana.	NGP, corrientes posteriores.
Sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento.	Implantación de sistemas de medición y evaluación del desempeño, lo cual genera el uso de estándares e indicadores.

Fuente: Elaboración propia

Analizando el gráfico que acabamos de presentar, podríamos señalar que la PNMGP tiene como componentes principales los postulados que propugna la NGP. No obstante, también encontramos referencias importantes, por lo menos literalmente, que trascienden a la NGP, tales como la meritocracia, la gestión del conocimiento, así como el enfoque reiterado al ciudadano en las propuestas. Pero, a pesar de ello, es posible afirmar que el mayor peso de sus propuestas se inspira en los postulados de la NGP o parten desde ella.

Asimismo, cabe recordar que la “Gestión por Resultados”, que es la apuesta central de la PNMGP y alrededor de la cual se articulan sus pilares, es uno de los elementos principales dentro de la NGP.

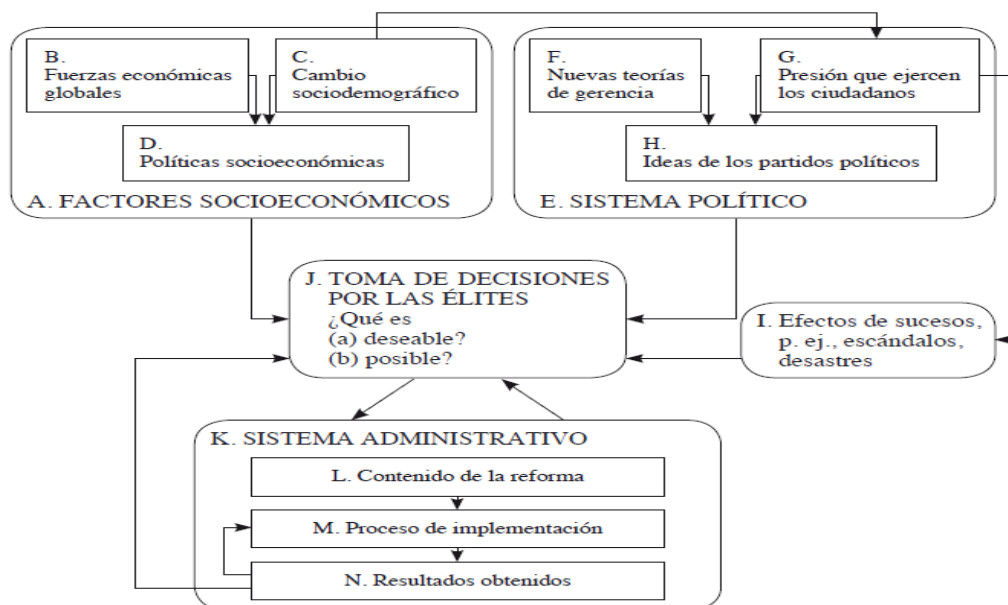
Sobre el particular, García y García (2010, pp. 5, 6), citando documentos del Banco Interamericano de Desarrollo y del Centro Latinoamericano de

Administración para el Desarrollo, indican que: “Entre los múltiples instrumentos y enfoques generados por la NGP (...) se encuentra la gestión para resultados, que es un marco de referencia cuya función es la de facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones”.

2. Análisis de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública¹⁰

Ahora bien, para el análisis de la PNMGP tomaremos de manera referencial y simplificada el modelo que Pollitt y Bouckaert (2010) utilizan para analizar las reformas de gestión pública en 12 países. Este modelo, como lo señalan los autores, tiene por finalidad efectuar una primera aproximación a la reforma, aportar un marco para la discusión y configurar un método de aprendizaje sobre la misma.

A manera ilustrativa se reproduce a continuación el modelo de los autores mencionados:



Fuente: tomado de Christopher Pollitt y Geert Bouckaert; La reforma de la gestión pública: un análisis comparado, 1ª ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2010, pág. 46.

¹⁰ Cabe señalar que en esta sección se retomará información ya citada en los capítulos anteriores.

En ese marco, para el presente trabajo tomaremos las 4 categorías generales del modelo de Pollitt y Bouckaert, a saber: los factores socioeconómicos, el sistema político, la toma de decisiones por parte de las élites y el sistema administrativo. Pasaremos de forma rápida por las 3 primeras categorías para centrarnos en la cuarta, en la que analizaremos algunos puntos de la PNMGP propiamente dicha.

2.1. Factores socioeconómicos

Como se señaló al inicio de este trabajo, luego de la fase expansiva del Estado y del fracaso del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, la década de 1980 para el Perú estuvo marcada por una de las peores crisis económicas. Razón por la cual, a partir de 1990, se implementaron una serie de medidas de corte neoliberal vistas como solución a la crisis económica y auspiciadas por organismos internacionales. En ese contexto, las reformas de segunda generación incluyeron reformas administrativas y nuevas formas de gestión basadas en la eficiencia y la eficacia.

Tal como sucedió en los países desarrollados, que tuvieron la crisis de 1970 como catalizador para sus reformas de gestión, en el Perú la crisis económica de 1980 facilitó la entrada, a partir de 1990, de reformas económicas y estructurales neoliberales, y, posteriormente, de reformas organizativas y de gestión inspiradas en la NGP.

2.2. Sistema Político

La Constitución señala que el gobierno es unitario, representativo, descentralizado y se organiza según el principio de separación de poderes. El Presidente de la República se elige por sufragio directo, es el Jefe del Estado, personifica a la Nación, dirige la política general del Gobierno y no tiene responsabilidad política ante el Congreso de la República¹¹.

En suma, el Perú tiene un sistema presidencialista, aunque con ciertas características propias que podrían acercarlo a un régimen semi-presidencialista, como por ejemplo que el Primer Ministro, designado por el

¹¹ Constitución Política del Perú de 1993.

Presidente, debe presentarse ante el Congreso y obtener la denominada “confianza” de esta Cámara.

Al respecto, García (2019) nos dice que el modelo de presidencialismo peruano, combinado con la baja institucionalización del sistema de partidos políticos¹², la fragmentación creciente de la representación en el Congreso en diferentes grupos políticos y las reiteradas minorías oficialistas en el Congreso, han afectado durante los últimos años y de manera clara la gobernabilidad.

Justamente, esta falta de gobernabilidad es un terreno complicado para apostar por grandes reformas como la que busca la PNMGP, pues su implementación requiere de consensos, compromiso y apoyo político, no solo del partido que está en el gobierno, sino del conjunto del sistema político para otorgarles la continuidad correspondiente, más aún en países sin reelección presidencial inmediata, como es el caso del Perú.

Una prueba clara de esta afirmación la encontramos en el hecho que la PNMGP 2013-2021 fue aprobada el 8 de enero 2013, y su plan de implementación para el periodo 2013-2016 fue aprobado en mayo del mismo año, ambos hechos con el impulso del gobierno de turno. Sin embargo, no se aprobó un nuevo plan de implementación para el periodo 2017-2021 y ello debe tener dentro de sus explicaciones, entre otros factores, el cambio de gobierno en 2016 y la mayor inestabilidad política que se inicia en dicho año¹³.

Esta ausencia de un sistema de partidos representativos, la gran debilidad institucional de los que existen, su alta informalidad, así como la rotación o transfuguismo de sus miembros de uno a otro partido político, son un terreno de cultivo ideal para que se sigan fomentando las prácticas clientelares y generar un círculo vicioso en el que existan intereses políticos más fuertes por mantener dichas prácticas que por combatirlas (OECD, 2020, p. 25).

¹² En la década de 1980 el sistema político peruano estuvo conformado por 4 partidos políticos que se ubicaban a lo largo de todo el espectro político izquierda-derecha y concentraban cerca del 90% de los votos. Sin embargo, a inicios de la década de 1990 este sistema en ciernes de partidos colapsó (Hernández, 2018, p. 58).

¹³ La crisis política se ha venido agravando en los últimos 5 años, como lo atestigua la reciente vacancia de dos presidentes, Kuczynski en diciembre de 2017 y Vizcarra en noviembre de 2019.

2.3. Toma de decisión de las élites

La falta de producción propia ha generado que América Latina y, en especial, el Perú, favorezcan el ingreso de teorías y modelos foráneos, así como la tendencia de copiar reformas de países con características distintas sin las adaptaciones correspondientes, es decir, un claro isomorfismo. Solo para recordar algunos ejemplos tenemos el modelo de industrialización para sustitución de importaciones de la CEPAL, el Consenso de Washington y, más recientemente, la NGP.

Asimismo, en esta importación de modelos han jugado un rol preponderante diferentes instituciones internacionales, tales como la CEPAL, el Banco Mundial, el FMI y, más recientemente, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos - OCDE, organización a la que el Perú aspira ingresar en el corto o mediano plazo.

En lo que se refiere a los partidos políticos, y abundando en lo señalado en el numeral anterior, se puede resaltar que su acceso al poder se debe más a los personalismos que a sus programas de gobierno. Asimismo, la grave crisis económica de los años 80 e incluso 90s, elevó el manejo de la economía nacional, la deuda pública, el déficit fiscal y las políticas contracíclicas, a la categoría de principios inamovibles y de respeto absoluto por todos los gobernantes que accedieron al poder. Por dicha razón, los temas de ahorro y reducción del gasto cuentan con un amplio respaldo político y ciudadano¹⁴.

Asimismo, el economista Luis Alberto Arias, ex vicepresidente del Banco Central de Reserva del Perú, señala que no se ha avanzado en la tarea de fortalecer el acceso a salud, educación y protección social, la prioridad ha estado en temas macroeconómicos tales como el grado de inversión, el equilibrio fiscal y la deuda pública. Y agrega que, de acuerdo con cifras de la

¹⁴ Una prueba de esta afirmación es la nueva ratificación, por cuarto mandato consecutivo de 5 años, del señor Julio Velarde como Presidente del Banco Central de Reserva. Lo cual muestra una línea de pensamiento que ha sido transversal a todos los gobiernos. Otro ejemplo, el ex Presidente Ollanta Humala, con ideas más vinculadas a la izquierda, firmó lo que se conoce como "la hoja de ruta" comprometiéndose a respetar el modelo económico; e incluso fue más allá pues nombró como su Ministro de Economía al viceministro de dicho sector del gobierno saliente.

CEPAL, el Perú gasta en dichos ámbitos sociales menos que el promedio de América Latina¹⁵.

Y justamente la implantación de los postulados de la NGP tiene como una de sus promesas una mejora del manejo del gasto a través de un manejo más eficaz y eficiente de la gestión pública.

Adicionalmente, debido al peso de los aspectos macroeconómicos en las decisiones políticas, es posible que el pilar de la PNMGP que puede haber recibido mayor apoyo e impulso sea el referido a la implementación del presupuesto por resultados por su tangible vinculación con la programación presupuestal anual. En ese sentido, siguiendo esta posibilidad, en la siguiente sección, en la parte referida a los resultados de la reforma, se utilizará, además de los índices de desarrollo manejados en la justificación de la PNMGP, información de distintas fuentes sobre la implementación del presupuesto por resultados.

2.4. Sistema Administrativo, contenido de la reforma y resultados

2.4.1. Sistema Administrativo

Sin duda alguna, los problemas identificados en la PNMGP son reales, importantes y deben ser resueltos de la mejor manera posible, tales como la falta de articulación entre planes y acciones; falta de visión estratégica; una administración que se mira a sí misma antes que a los ciudadanos; malos diseños organizativos; presupuesto asignado inercialmente; carencia de equipamiento e infraestructura; ausencia de sistemas de evaluación; mala gestión de los recursos humanos, entre otros. Pero como vemos, todos estos problemas, o casi todos, son principalmente organizativos.

Sin embargo, los problemas de la administración pública peruana no se limitan a temas organizativos y, por ende, no pueden terminar de resolverse con reformas organizativas. En ese sentido, podría ser importante abordar otros problemas que parecen tener mayor profundidad y que, a su vez,

¹⁵ Jacqueline Fowks, 20 de mayo de 2021 “La insatisfacción con el modelo económico, clave en la segunda vuelta presidencial en Perú”, El País, recuperado de: <https://elpais.com/internacional/2021-05-20/la-insatisfaccion-con-el-modelo-economico-clave-en-la-segunda-vuelta-presidencial-en-peru.html>

serían la causa de los problemas organizativos identificados en la PNMGP, tales como la débil institucionalización, la corrupción y el clientelismo.

La débil institucionalización

Uno de los principales problemas, sino el más grave, de las administraciones de América Latina y del Perú es la falta de institucionalización de sus entidades públicas y es, a su vez, la base en la que se apoyan otros problemas tales como la corrupción (Ramió & Salvador, 2005, p. 24).

Sobre este grave problema de debilidad institucional que aqueja a las instituciones peruanas, una primera constatación importante es que a lo largo de toda la PNMGP, y en particular en la sección referida a su justificación, que es el diagnóstico del estado de la administración pública peruana, no se hace mención del mismo. Solo se habla de “*debilidad estructural del aparato estatal para cumplir sus objetivos*”¹⁶, y estructural no pueden entenderse como sinónimo de institucional. Es decir, se deja de lado un tema substancial y de tipo cultural para centrarse en temas de corte organizativo en los que calzarán de mejor manera las recetas de la NGP.

Este hecho puede ser considerado como una omisión importante, pues centrarse en problemas organizativos y proponer nuevos modelos de gestión para superarlos puede resultar insuficiente si no se atienden correctamente los problemas originarios o de raíz. Esto sería atacar los síntomas y no la enfermedad.

Asimismo, Ramírez (2009, pp. 126-127) nos dice que en las administraciones latinoamericanas existe un claro predominio de las reglas informales antes que las formales, y que esto afecta transversalmente todo el aparato estatal, y añade que, paradójicamente, una de las causas de este problema estaría en la proliferación y complejidad de reglas formales.

Siguiendo esta lógica se podría argumentar que el hecho que exista un predominio de las reglas informales sobre las formales no se debe a la inexistencia de estas últimas, pues bajo el modelo burocrático o semi

¹⁶ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública, pág. 20.

burocrático que estaba presente en el Perú antes de la introducción de la NGP, ya existían reglas formales estrictas y una tradición administrativa legalista que apuntaba a la estandarización de los procedimientos, la impersonalidad de las actuaciones, el mérito, la división del trabajo, la racionalidad y la jerarquía, y el incumplimiento de estas reglas formales se debería principalmente a la falta de institucionalidad y de una adecuada cultura administrativa.

En ese sentido, instaurar nuevas “reglas de juego” organizacionales con la NGP como solución, sin atacar los problemas de fondo, podría tener el mismo efecto, es decir, que la mala cultura administrativa encuentre la manera de adecuarse a estas nuevas reglas gerencialistas, como seguramente lo viene haciendo, para poder seguir actuando libremente.

Recordamos a Mongkol¹⁷, quien indica justamente que, si las reglas informales se han desviado considerablemente de las formales, la simple introducción de nuevas normas no cambiará mucho la situación.

La corrupción

Si bien para algunos especialistas el tema de la corrupción se fundamenta en la debilidad institucional, su enquistamiento en el Estado y administración pública peruana hace necesario que se trate de manera profunda como una causa primordial de diferentes problemas en las entidades peruanas.

Según datos de la Contraloría General peruana, la corrupción le costó al Perú en 2019 alrededor de 24 mil millones de soles, equivalentes al 15% del presupuesto nacional ejecutado en dicho año (Shack, Pérez, & Portugal, 2020). Y si bien existen en el Perú una serie de iniciativas para luchar contra la corrupción, tales como la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2016-2021, estas medidas que se han implementado desde inicios del siglo parecen no haber tenido los resultados esperados.

¹⁷ Ver críticas reseñadas por Mongkol en el Capítulo II numeral 5 de este TFM.

Ahora bien, sobre la corrupción y la PNMGP, es importante señalar que esta última solo contiene referencias muy indirectas y no dimensiona adecuadamente este flagelo. Más aún, en una de las escasas menciones a la corrupción, la PNMGP señala que la rigidez no mejora el rendimiento, no reduce la corrupción y puede llevar a la parálisis e ineficiencia y que lo que debe hacerse es “dar espacio a los gestores para dirigir las organizaciones”¹⁸. Al respecto, no estamos de acuerdo con esta posición por la extensión del fenómeno de la corrupción en el Perú, pues por buscarse la eficiencia sin tener en cuenta el contexto se puede tener la misma ineficiencia y mayor corrupción.

En ese sentido, debería tenerse presente el tema de la corrupción al momento de evaluar los impactos de las reformas de gestión. Es decir, si una reforma se estima conveniente en función a su posible efecto positivo en favor de la eficiencia o flexibilidad en el manejo, pero, a su vez, se considera que podría generar espacios para la corrupción, entonces dicha reforma deberá ser adecuadamente ajustada para evitar dichas externalidades negativas.

Para este caso Hood¹⁹ nos dice que la crítica igualitaria señala que las reformas de amplio alcance de la NGP pueden favorecer intereses personales, elusión de responsabilidad e incremento de la corrupción y Mongkol²⁰ refiere la crítica sobre la dificultad de implementar reformas basadas en la NGP en países gravemente afectados por la corrupción.

El clientelismo

Vinculado al tema de la debilidad institucional y al flagelo de la corrupción, encontramos el clientelismo como otro problema principal que aqueja a la administración pública peruana.

Como lo señala Ramió (2017, p. 93) América Latina sigue luchando en contra de este problema con escasos avances y mejoras marginales.

¹⁸ Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública 2013, pág. 34.

¹⁹ Ver crítica igualitaria en el Capítulo II numeral 5 de este TFM.

²⁰ Ver críticas reseñadas por Mongkol en el Capítulo II numeral 5 de este TFM.

El clientelismo está vinculado, entre otros, a factores como: i) la falta de un sistema meritocrático para el ingreso al empleo público, y ii) el colapso del sistema de partidos políticos en el Perú en la década de 1980²¹ que ha generado que los presidentes de 1990 en adelante sean “outsiders” con partidos políticos poco institucionalizados.

Esta ausencia de un sistema de partidos representativos, la gran debilidad institucional de los que existen, su alta informalidad, así como rotación o transfuguismo de sus miembros de uno a otro, son un terreno de cultivo ideal para que se sigan fomentando las prácticas clientelares (OECD, 2020, p. 25).

En ese sentido, como lo señala la OCDE un servicio civil basado en el mérito y la presencia de un cuerpo profesional puede reducir los riesgos de corrupción y contrarrestar el clientelismo (2020, p. 47).

A manera de conclusión parcial de lo visto hasta ahora en esta sección de análisis de la PNMGP podemos apoyarnos en lo señalado por la OCDE, organización que manifiesta que inclusive cuando se tienen buenas reformas su implementación es muy a menudo epidérmica sin alcanzar cambios profundos y las causas de esto radican en la primacía de las reglas informales sobre las formales, la débil capacidad administrativa, el isomorfismo sin contexto y la falta de una adecuada función pública (OECD, 2020, p. 25).

2.4.2. Contenido de la reforma

En esta sección nos referiremos y analizaremos algunos de los aspectos que contiene la reforma propuesta en la PNMGP y posteriormente trataremos de realizar una evaluación de sus resultados.

En cuanto al contenido general de la PNMGP, una primera constatación, como se señaló al final del primer capítulo de este TFM, es que se trata de una reforma interesante, bien diseñada en lo teórico y con una buena articulación entre sus componentes, pero, asimismo, es una apuesta de

²¹ Informe final de la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/300957/Comisi%C3%B3n_Informe_Completo-compressed_compressed.pdf

muy amplia envergadura, ambición y complejidad técnica y operativa, que abarca de manera transversal todos los ámbitos de la gestión pública y puede no condecirse con las capacidades reales de la administración pública peruana y cuyo plazo de implementación 2013-2021 parecería ser muy corto.

En ese marco recordamos la crítica fatalista de Hood²² que nos dice que sobrevalorar los resultados que puede obtener una reforma la debilita al no poder cumplirlos. Asimismo, la crítica jerárquica, presentada por el mismo autor, precisa que las reformas deben estar bien definidas y se deben guiar con mucho cuidado para evitar desorden y resultados no deseados.

En ese sentido, siguiendo las recomendaciones de Ramió (2015, pp. 101-105) podría resultar más conveniente centrar la próxima reforma en aspectos clave y concretos que fortalezcan la institucionalidad, y dentro de ellos, como también lo señala la OECD (2020, pp. 25, 47), la meritocracia es un tema central para fortalecer y mejorar la calidad institucional, asimismo, otro aspecto que debe priorizarse, continuando con lo indicado por Ramió, es la dirección pública profesional, que en el caso del Perú adolece de graves problemas, como por ejemplo que los servidores de confianza pueden ocupar cargos hasta el tercer nivel organizacional, con lo cual solo a partir del cuarto nivel se tiene personal completamente meritocrático²³.

En suma, consideramos que, dentro de la PNMGP, el pilar por el cual se debe apostar y en el que se debe centrar gran parte de los esfuerzos, es el cuarto, referido al servicio civil meritocrático, y ello, más aún, teniendo presente el marcado clientelismo y grave flagelo de corrupción que afecta al Perú.

²² Ver crítica fatalista y jerárquica en el Capítulo II numeral 5 de este TFM.

²³ La ley del Servicio Civil del Perú, Ley 30057, dada el 3 de julio de 2013, señala que los servidores de confianza pueden desempeñar funciones hasta el tercer nivel orgánico consecutivo de la entidad. Para poner un ejemplo simplificado, en un Ministerio pueden ser de primer nivel como ministros o viceministros, de segundo nivel como Directores Generales o de tercer nivel como directores, por lo tanto, el nivel en el cual se tiene exclusivamente personal meritocrático es el cuarto nivel, con el cargo de subdirectores. La norma puede ser consultada en: <http://www.ipd.gob.pe/images/documentos/normas/general/Ley%20N%2030057.pdf>.

En lo que se refiere al contenido específico de la reforma, consideramos necesario abordar la justificación plasmada en la PNMGP. En dicha sección encontramos dos problemas principales:

El primero es que muchos de los problemas descritos parecen no ser temas de gestión u organizativos sino temas sustantivos o de modelo de desarrollo. Por ejemplo, se indica que el bajo desempeño del Estado se ve reflejado en la baja confianza y satisfacción ciudadana, mencionándose como sustento de ello que solo el 31% de la población está satisfecha con la democracia y solo el 14% considera justa la distribución de la riqueza. Si bien es cierto que los temas de gestión pueden tener, hasta cierto punto, influencia en el nivel de satisfacción con la democracia y la distribución de la riqueza, no parece adecuado insinuar que la causa principal sea el bajo desempeño del Estado, menos aún en un país como el Perú, con una marcada desigualdad social producto del modelo de desarrollo o, en último caso, de las políticas públicas, antes que de su forma de implementación.

Asimismo, tampoco parece adecuado señalar que la falta de eficiencia, eficacia y transparencia sean el motivo del bajo rendimiento escolar, la falta de acceso a la red pública de agua potable o desagüe. No negamos su influencia, pero comparativamente debe ser menor a la de otros factores. Para tratar de ejemplificar este punto podemos referirnos al tema de la protección social en el Perú, la cual, nos dice Ñopo (2021, p. 45), es segmentada, insuficiente y de baja calidad; segmentada porque existe una protección social para trabajadores de altos ingresos, otra para los de bajos ingresos y otra por fuera de las relaciones laborales (no contributiva), mientras que es insuficiente y de baja calidad por la escasa inversión en protección social. Es decir, no podemos argüir que este tema de la protección social es un tema de gestión u organizativo, sino de modelo de desarrollo. El problema principal, en este caso, es la insuficiencia no la ineficiencia.

El segundo problema que apreciamos es que si el propio estado de la situación recogido en la justificación de la PNMGP reconoce que todas las entidades, o por lo menos una gran mayoría, no cuenta con capacidades de gobierno y gestión suficientes, la conclusión ante dicha constatación

parece evidente: a falta de capacidad para manejar adecuadamente un modelo burocrático que es más sencillo por su carácter normativo, mal se haría en tratar de implementar un modelo como el de la NGP cuyas herramientas son más complicadas al tener que operar bajo una lógica de resultados que implica la identificación de una compleja cadena de insumos, acciones, productos, resultados, impactos y evaluación, en compartimentos diferenciados que deben saber claramente lo que deben hacer y que, a su vez, deben tener una flexibilidad y manejo sumamente fino para adecuarse a las cambiantes exigencias del ciudadano-cliente. En ese sentido, asumiendo como correcta la afirmación de la propia PNMGP sobre la falta de capacidad, ésta no se corrige con la implantación de nuevas formas de gestión más complicadas en su naturaleza, sino justamente con el desarrollo de capacidades que permitan, posteriormente, implantar dichas formas. De lo cual se deriva la necesidad de favorecer aquellos aspectos que mejoren directamente esa capacidad, tales como la meritocracia.

A este tema podemos vincular la crítica referida por Mongkol²⁴ sobre la dificultad de implementar plenamente las sofisticadas reformas de la NGP en países en desarrollo por su carencia de recursos y capacidad de gestión.

2.4.3. Resultados de la reforma

Antes de referirnos a los resultados de la PNMGP, es importante hacer referencia, de manera general, a lo que nos señalan algunos autores.

Pollitt (2013) nos indica que, a pesar del gran número de modelos de reforma, actualmente no es posible asumir que tenemos información sólida y confiable sobre qué llega a funcionar y qué no.

Asimismo, agrega que de todos los estudios que él ha realizado se pueden extraer dos conclusiones principales: primero, el contexto importa; y, segundo, conocemos muy poco sobre el resultado final o impacto positivo, negativo o nulo de las reformas. Asimismo, añade que solemos tener

²⁴ Ver crítica en el Capítulo II numeral 5 de este TFM.

información sobre cómo han cambiado los procesos y estructuras, pero no sobre sus impactos.

Recuerda que luego de la primera ola de reformas de la NGP en países anglosajones no se encontraron evaluaciones sobre su impacto y que cuando sí se hicieron, los resultados fueron inconclusos. Incluso cuando se encontraba alguna evidencia a favor de la eficiencia, está no podía ser atribuida de forma indubitable a las reformas.

Regresando al tema del contexto, señala que éste tiene una influencia mayor y que son los factores del entorno los que podrían ser la clave para la explicación de mejoras, deterioros o nulo efecto de las reformas. Destaca que estos factores del contexto son: i) la cultura político-administrativa, ii) la estructura del sistema político, iii) la volatilidad de los gobiernos, iv) la capacidad administrativa, v) la complejidad de la reforma, y, vi) la fuerza y rol de los actores con intereses.

Por su parte, Matyjasik y Guenoun (2019), nos dicen que Christopher Hood y Ruth Dixon realizaron un estudio que analiza una serie de datos referidos a los costos operativos, recaudación de impuestos y masa salarial en la administración central de Gran Bretaña entre 1980 y 2010, el cual muestran que, durante el período correspondiente al cenit de la NGP, no existen pruebas tangibles de reducción de costos ni aumento de la eficiencia. Agregan dichos autores que la promesa de hacer más con menos gracias a las herramientas del sector privado habría conducido a hacer un poco menos bien por un poco más oneroso.

Ahora bien, en lo que se refiere a los resultados que pueden haberse obtenido con la PNMGP desde 2013 hasta 2021, y a pesar de que este año vence su periodo de vigencia, no se ha logrado encontrar un documento oficial o académico que contenga una evaluación holística y cuantitativa de su implementación. Ello podría deberse a que resulta muy complejo poder determinar sus resultados por la amplitud de los temas abordados en la PNMGP, el número de entidades públicas a las que afecta, así como la heterogeneidad en la velocidad y profundidad de su implementación en cada caso, entre otros factores.

Para tratar de superar este impase y solo con un valor referencial muy aproximativo, utilizaremos una serie de índices, presentados por la propia PNMGP en su justificación, en los que el Perú no destacaba e incluso se encontraba en muy mala posición en 2013 y que entendemos son parte del diagnóstico de la situación previa a la dación de la PNMGP.

Por lo tanto, no es ilógico asumir que dichos índices deberían mostrar mejoras destacables al término del periodo de vigencia de la PNMGP en 2021.

Empezando con este análisis, vemos que uno de los índices cuantitativos que se menciona en la justificación de la PNMGP es el “Índice Global de Competitividad” (IGC) del Foro Económico Mundial. Partiendo de dicho punto, se ha elaborado la siguiente tabla en la que se observan los valores a los que hace referencia la PNMGP utilizados en la justificación de la PNMGP y su variación en los años siguientes. Pero también se ha agregado información de los años previos a fin de tener un mejor panorama de la tendencia.

RUBROS/ AÑOS	General	Innovación	Instituciones	Educación primaria y salud ²⁵	Confianza en Políticos	Carga de la Regulación Gubernamental
2006/2007	74	92	96	48	116	111
2008/2009	83	110	101	95	102	123
2009/2010	78	109	90	91	101	119
2010/2011	73	110	96	92	120	119
2011/2012	67	113	95	97	126	119
2012/2013²⁶	61	117	105	91	127	128
2013/2014	61	122	109	95	131	113
2014/2015	65	117	118	94	131	127
2015/2016	69	116	116	100	130	133
2016/2017	67	119	106	98	123	134
2017/2018	72	113	116	93	126	131
2018	63	89	90	-	-	128
2019	65	90	94	-	-	128

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del IGC en <https://reports.weforum.org/>

Como se puede apreciar en este cuadro sobre el IGC, no existe una mejora significativa en ninguno de los valores. Lo que tenemos es una imagen de

²⁵ Cabe señalar que esta variable compuesta por salud y educación primaria fue modificada a partir de la edición 2018 del IGC, por lo cual no se consigna en el cuadro. Asimismo, cabe indicar que, tal como lo señala la versión de 2018, nos encontramos ante un nuevo IGC, en el que se han añadido nuevos conceptos para las valoraciones y eliminado otros.

²⁶ Año utilizado en la justificación de la PNMGP.

péndulo que se mueve en un rango de más o menos 20 puntos en casi todos los indicadores.

Una segunda fuente que se utiliza en la PNMGP es el Latibarómetro, en particular dos de sus variables: la satisfacción con la democracia y con la distribución justa de la riqueza.

Al respecto, debe señalarse que los valores que se encuentran en la justificación de la PNMGP corresponden a lo que sería una publicación especial del Latibarómetro con un promedio entre el año 2005 y 2011 que arroja un nivel de satisfacción con la democracia de 31% y una percepción de distribución justa de la riqueza de 14%, por lo cual no es posible establecer una comparación con un documento similar. Para superar este inconveniente se ha optado por utilizar la misma fuente, pero analizar una serie más amplia.

PORCENTAJE A FAVOR/ AÑO	Satisfacción con la democracia	Satisfacción con la distribución justa de la riqueza
2007	17%	8%
2009	22%	10%
2010	28%	14%
2011²⁷	31%	14%
2013	25%	-
2015	24%	17%
2016	-	-
2017	16%	-
2018	11%	12%
2021	11%	15%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Latibarómetro en <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

De una vista simple de dicha serie se puede apreciar que los valores son muy volátiles y por lo tanto no se podría concluir que existe una mejora de los mismos; incluso en los años 2013 y 2015, los porcentajes son mayores a los de años recientes como 2018. En ese sentido, tampoco se puede apreciar una mejora continua.

Otro dato que se utiliza en la PNMGP para ejemplificar su necesidad es el rendimiento de los alumnos de segundo grado de primaria a nivel nacional, se señala que para el año 2011 solo el 30% alcanzaba un rendimiento

²⁷ Promedio de años utilizados en la PNMGP.

satisfactorio en comprensión lectora y el 13% en la asignatura de matemáticas:

AREA DE EVALUACIÓN/ AÑO	Comprensión de lectura	Matemáticas
2010	28%	13,8%
2011²⁸	30%	13,2%
2012	31%	12,8%
2013	33%	16%
2014	43,5%	25,9%
2015	49%	26%
2016	46%	34%
2017	-	-
2018	37%	14%
2019	37%	17%

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación del Perú en <http://umc.minedu.gob.pe/evaluaciones/>

En este cuadro sobre los valores en comprensión lectora y matemáticas, vemos que, comparando las cifras de 2013 (dación de la PNMGP) con las de años recientes, existe una ligera mejora en el rubro de comprensión lectora, pero no así en matemáticas. Pero si resulta llamativo el salto de los valores entre 2013 y 2014, y los años posteriores; sin embargo, no se mantiene en el tiempo y la tendencia se invierte.

Finalmente, en la justificación de la PNMGP también se hace referencia al porcentaje de ejecución del presupuesto de inversión pública en los tres niveles de gobierno en 2011, el cual es ligeramente menor al 70% de los recursos disponibles.

Para comparar la cifra señalada, vemos que la ejecución del presupuesto de inversión pública en 2019 fue de 67%, lo cual nos muestra que la ejecución en 2019 fue ligeramente más baja que aquella de 2011. Incluso la ejecución en el mismo rubro en 2018 fue 4,5% menor a la de 2019²⁹.

En ese sentido, se puede observar que, luego de la comparación de las cifras utilizadas en la justificación de la PNMGP con las de años recientes, no existe una mejora que se pueda destacar en dichos indicadores.

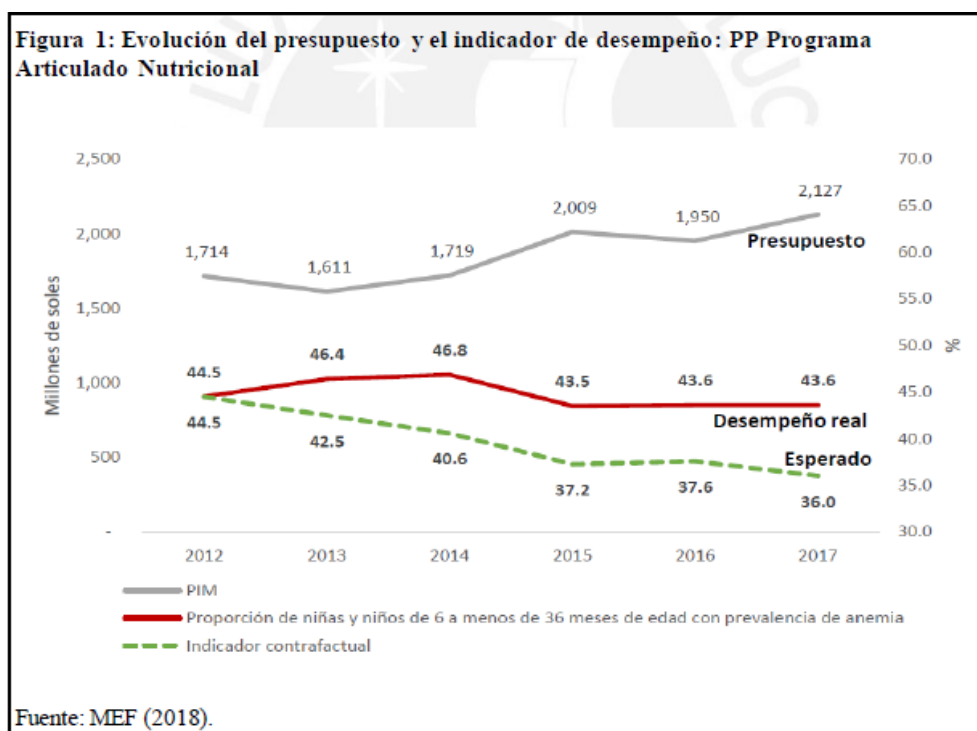
²⁸ Año utilizado en la justificación de la PNMGP.

²⁹ Información oficial obtenida de la Cuenta General de la República del Ministerio de Economía y Finanzas, la cual puede ser consultada en el siguiente vínculo electrónico: https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_public/Cuenta_General_2019.pdf

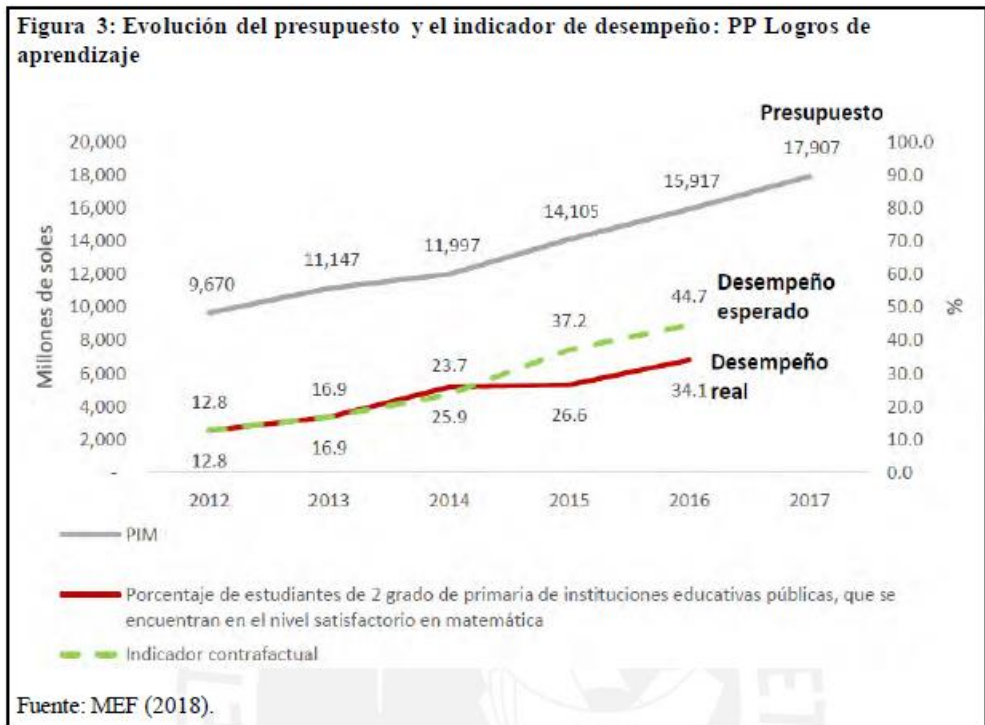
Vinculado a lo que nos muestran las cifras anteriores, y teniendo en cuenta que uno de los pilares de la PNMGP que mejor podría prestarse a una evaluación, por su propia naturaleza, es el del Presupuesto por Resultados, vale la pena hacer referencia a lo que señalan en su trabajo de investigación Arana y Huaman (2020, pp. 3-6) sobre dicho instrumento.

Cabe recordar que el Presupuesto por Resultados (PpR) se instauró en el Perú en 2007, es decir, antes de la publicación de la PNMGP que lo asimiló; el año 2008 se implementaron 5 programas presupuestales bajo la lógica del PpR y en fechas recientes más del 80% del presupuesto nacional se expresa a través de este instrumento con 90 programas presupuestales a nivel nacional, sin contar aquellos de los gobiernos regionales y locales.

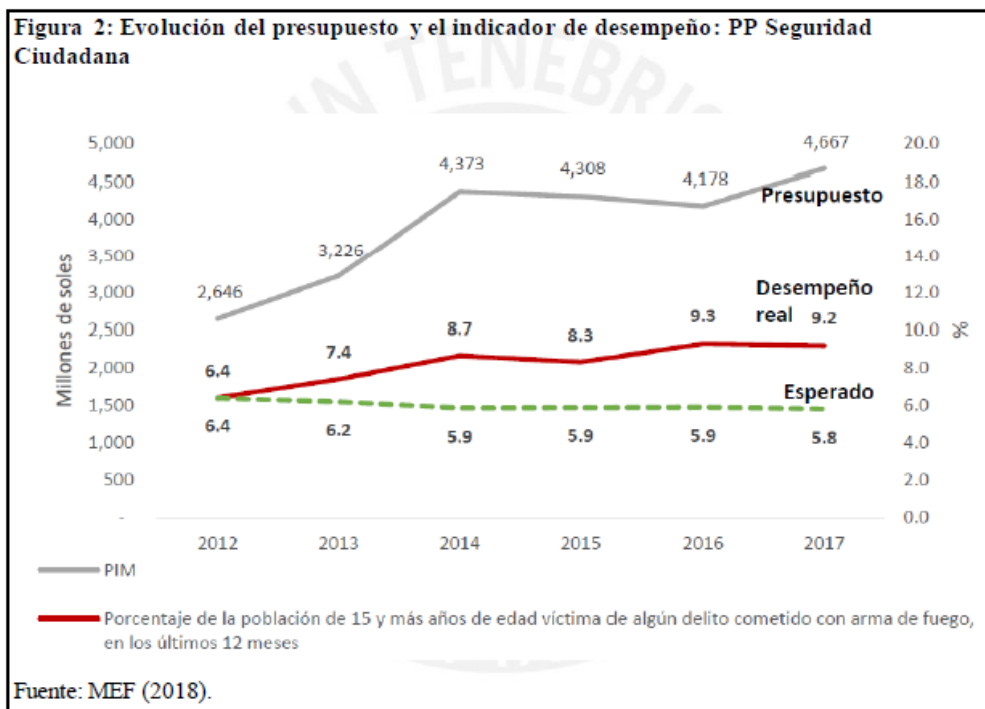
En ese contexto, los referidos autores manifiestan que, a pesar de dicha expansión instrumental, no se han logrado alcanzar los resultados esperados, y para sustentar su afirmación muestran las cifras de 3 programas presupuestales que se reproducen a continuación y son evidentes:



Fuente: Tomado de Pedro Arana y Katterinne Huaman, Tesis de licenciatura “Análisis de los factores en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú a nivel nacional al 2019”, Universidad Católica del Perú.



Fuente: Tomado de Pedro Arana y Katterinne Huaman, Tesis de licenciatura “Análisis de los factores en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú a nivel nacional al 2019”, Universidad Católica del Perú.



Fuente: Tomado de Pedro Arana y Katterinne Huaman, Tesis de licenciatura “Análisis de los factores en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú a nivel nacional al 2019”, Universidad Católica del Perú.

Como lo señalan Arana y Huaman, en los dos primeros gráficos vemos una tendencia muy parecida, una mejora del indicador de desempeño, pero no

en los niveles que se esperaba en los respectivos programas presupuestales; incluso vemos que con el tiempo la distancia entre el desempeño real y el programado se amplía, y ello a pesar de que el presupuesto sí mantiene un crecimiento importante. Más aún, en el tercer gráfico observamos que no solo el desempeño real se aleja del esperado, sino que empeora a pesar de un incremento importante del presupuesto.

Con el fin de confirmar esta tendencia, se buscó información sobre el año 2019 y obtuvimos lo siguiente:

NOMBRE DEL PROGRAMA/ PRESUPUESTAL E INDICADORES	DESEMPEÑO REAL ALCANZADO EN 2019	DESEMPEÑO PROYECTADO PARA 2019
Programa Articulado Nutricional <u>Indicador:</u> Prevalencia desnutrición crónica en menores de 5 años. <u>Indicador:</u> Proporción de niños de 6 a 36 meses con prevalencia de anemia.	12.24% 40%	9.7% 33.2%
Programa de Seguridad Ciudadana <u>Indicador:</u> Porcentaje de la Población nacional urbana víctima de algún delito con arma de fuego en los últimos 12 meses. <u>Indicador:</u> Porcentaje de la población víctima de robo de dinero, cartera y celular en los últimos 12 meses.	12.1% 14.3%	7% 10.5%
Programa logros de Aprendizaje en estudiantes de educación básica regular <u>Indicador:</u> Porcentaje de estudiantes de 2° grado con nivel satisfactorio en comprensión lectora. <u>Indicador:</u> Porcentaje de estudiantes de 2° grado con nivel satisfactorio en matemáticas.	No hay medición para este año, pero la evaluación censal educativa del MINEDU arroja un 37%. No hay medición para este año, pero la misma evaluación que en el caso anterior arroja un 17%.	47.5% 43%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en la página web del Ministerio de Economía y Finanzas del Perú - MEF y del Ministerio de Educación - MINEDU

Estos datos nos confirman que la tendencia sigue siendo la separación entre lo real y lo esperado en los indicados programas presupuestales, y ello también a pesar del incremento del presupuesto para el 2019.

Abundando en el tema de la implementación del Presupuesto por Resultados en el Perú, pero en este caso en el sector salud en específico, Dale, Prieto y otros (2020, pp. 25-28) nos dicen que si bien se alcanzaron buenos resultados en algunos programas específicos como el destinado a combatir la desnutrición, siguen existiendo diferentes aspectos que deben mejorarse de manera general, tales como: i) el actual PpR en el Perú en el sector salud se asemeja más a un presupuesto basado en actividades; ii) no se está vinculando adecuadamente productos, actividades e insumos a

la evidencia; iii) una gran parte del gasto en salud sigue utilizándose fuera de la categoría del PpR y se ejecuta a través de otro rubro denominado presupuesto que no resulta en productos; y, iv) la razón de introducir el PpR para facilitar la administración y gestión directa de cada sector (que gestionen los gestores) no se está cumpliendo pues se ha reducido el gasto discrecional y se le ha otorgado al Ministerio de Economía un mayor control sobre el presupuesto y cómo se gasta.

Por otra parte, en lo que respecta a la planificación estratégica, otro pilar de la PNMGP, la OCDE (2019, p. 14) nos dice que los países latinoamericanos tienen como problemas principales: falta de capacidad técnica para las reformas y programas planificados; la falta de continuidad en los procesos de implementación por los frecuentes cambios de gobierno; así como la falta de recursos.

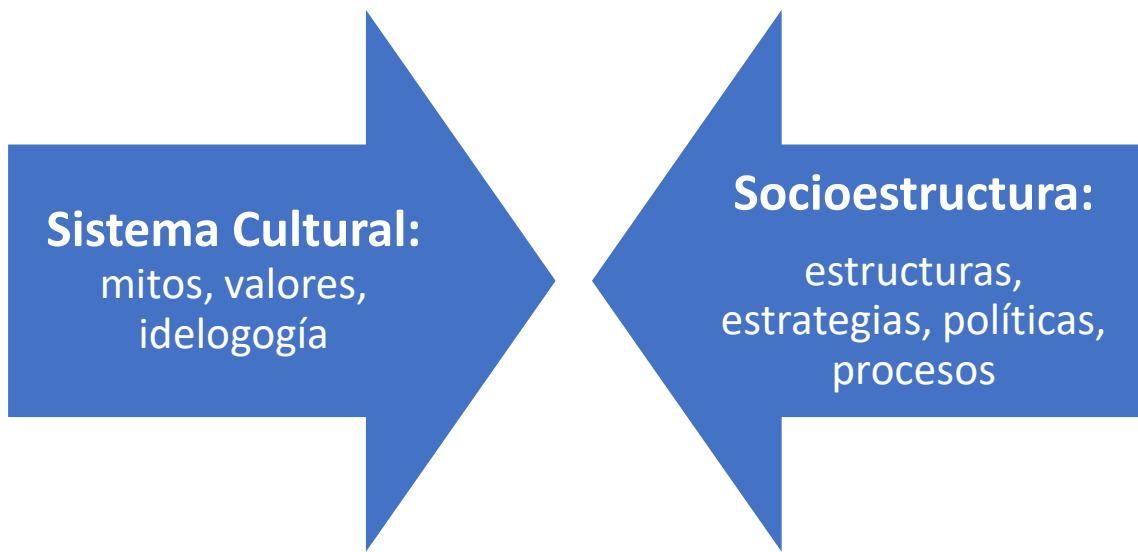
En suma, parece aplicarse lo señalado por Pollitt, citado al inicio de este apartado, sobre lo difícil que resulta encontrar evaluaciones sobre las grandes reformas, que cuando existen no son concluyentes y que solemos tener mayor data sobre cómo han cambiado los procesos y estructuras, pero no sobre sus impactos reales. Asimismo, y siendo un poco más pesimistas, también recordamos lo dicho por Matyjasik y Guenoun sobre que no existen pruebas tangibles de reducción de costos y mejora de eficiencia y que el resultado de la NGP podría ser hacer las cosas un poco menos bien por un poco más caro.

2.5. Cultura organizativa

Un tema adicional que interesa abordar brevemente en el presente trabajo es el referido a la cultura organizativa.

Como se sabe, el sistema cultural está conformado por una serie de elementos, mitos, valores e ideología, mientras que el sistema socioestructural se encuentra compuesto por las estructuras, las estrategias, las políticas y los procesos³⁰.

³⁰ Carles Ramió, material de lectura de la unidad “Cultura Organizativa y Cambio Organizacional” (pág. 5), dentro del curso “Organización y Gestión” del Máster en Gobierno y Gestión Pública en América Latina, UPF Barcelona School of Management 2020-2021.



En ese sentido, la pregunta específica es si la PNMGP es performativa, es decir, si a través de sus reformas de corte organizacional se puede llegar a cambiar la cultura administrativa peruana.

La propia PNMGP parece responder afirmativamente a dicha pregunta al señalar expresamente que la implementación de la gestión por resultados generará una nueva cultura de gestión pública, remplazando la actualmente dominante enfocada en sus procesos internos por una que priorice la entrega de bienes y servicios a la ciudadanía.

Por su parte Pollitt y Bouckaert (2010, p. 65) nos dicen que la cultura administrativa es aquello que el personal entiende como normal, aceptable y otorga un contexto ético a las relaciones en el sector público. Añadiendo que los sistemas administrativos siguen dos modelos: i) la mayoría sigue el del estado de derecho con énfasis en la aplicación de la ley, el derecho administrativo, los precedentes y la equidad ante la ley; y, ii) los que se guían por el concepto anglosajón del “interés público”, en el que el Estado tiene un rol subsidiario, con la ley y procedimientos como elementos importantes pero no al nivel del estado de derecho, pues el pragmatismo y la flexibilidad son características muy apreciadas. Y añade que las reformas tardan más en aplicarse en modelos de estado de derecho, pues los cambios deben tener un respaldo legal y procedimental previo, dado que esta cultura

administrativa no tiene la practicidad y flexibilidad de la del interés público (Pollit & Bouckaert, 2010, pp. 78, 79).

Ramió y Salvador (2005, p. 34), en referencia directa a la cultura administrativa de los países latinoamericanos *vis à vis* la implantación de modelos inspirados en la NGP, nos dicen que al no existir de manera previa a dicha implantación una adecuada institucionalización que la soporte, lo que se termina obteniendo, en la gran mayoría de casos, es que la eficacia y la eficiencia pasan de ser medios a convertirse en fines, a lo que se añade la pérdida o daño a los valores públicos como la equidad, igualdad o la ciudadanía que se podría estar construyendo. Los autores concluyen que solo se pueden aprovechar de la mejor manera las herramientas de la NGP si es que existen sólidos valores públicos previos, como cultura administrativa.

Ahora bien, para el caso del Perú, recogiendo lo señalado por los autores citados y recordando que tiene una cultura administrativa principalmente legalista y procedimental, a lo que se suma su falta de institucionalidad, informalidad, clientelismo y corrupción, podríamos concluir que no resulta ser el mejor terreno para la aplicación directa (isomorfismo) de modelos concebidos para culturas administrativas de interés público y con mejores niveles de institucionalización. Por lo cual, su implementación debería ser adecuadamente contextualizada y específica, enfocada en los principales problemas.

Asimismo, lo dicho no obsta para que algunas entidades, con culturas particulares y procesos en los que los instrumentos de gestión de la NGP son fácilmente adaptables, puedan mejorar su eficiencia y avanzar hacia un cambio cultural, pero, deben ser correctamente identificadas.

En ese sentido, creemos que es necesario reforzar aquellas reformas que apuntan directamente a atacar la mala cultura administrativa peruana y los problemas que la afectan en lo sustantivo, como la baja institucionalidad.

CONCLUSIONES

1. Es posible establecer una vinculación directa entre lo que propugna la Nueva Gestión Pública y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública del Perú 2013-2021. La principal base para esta conclusión, aunque no la única, radica en que la PNMGP tiene como objetivo y apuesta central el establecimiento de una gestión orientada a resultados, y, justamente, la NGP tiene como una de sus principales propuestas dicho tipo de gestión.
2. Los factores socioeconómicos que caracterizan al Perú desde inicios de la década de 1990, con la adopción del neoliberalismo como modelo de desarrollo, son propicios para la adopción de reformas que tengan como fuente de inspiración los postulados de la NGP.
3. Sobre el sistema político peruano, el denominado colapso del sistema de partidos políticos en ciernes en la década de 1980, así como la baja institucionalización de los que aparecieron a partir de la década de 1990, que no sólo se mantiene, sino que se ha agravado, han afectado gravemente la gobernabilidad. Lo cual no genera las condiciones necesarias para reformas de gran amplitud como la que busca la PNMGP.
4. Sobre el sistema administrativo peruano vemos que algunos de sus principales problemas, a consideración del autor de este trabajo, son la débil institucionalización, la corrupción y el clientelismo. Los cuales no se encuentran mencionados en el diagnóstico situacional de la PNMGP. Por el contrario, esta última solo se avoca a temas organizativos, los cuales pueden ser insuficientes para superar los tres problemas sustantivos mencionados.
5. Sobre el tema específico de la corrupción, la PNMGP indica que la rigidez de la gestión pública peruana no ayuda al rendimiento ni reduce la corrupción por lo cual debe darse espacio para que los gestores gestionen, afirmación que parece no dimensionar adecuadamente la

corrupción, pues menos controles y mayor flexibilidad, sumados al problema de débil institucionalización y clientelismo, pueden terminar generando mayor corrupción.

6. En cuanto al contenido general de la PNMGP, una constatación es que se trata de una reforma de gran amplitud y profundidad, que abarca de manera transversal todos los ámbitos de la gestión pública; y que, si bien, tiene un buen diseño y articulación entre sus componentes, su ambición parece ir más allá de la capacidad del sistema administrativo peruano y de sus recursos, con lo cual su implementación no estaría alcanzando los resultados esperados.
7. Sobre la justificación de la PNMGP se han encontrado dos problemas, el primero es que varias de las situaciones descritas no corresponden directamente a temas de gestión u organizativos, como por ejemplo la distribución de la riqueza o la satisfacción con la democracia. En ese sentido, dichas situaciones corresponden más al modelo de desarrollo, es decir, al qué y no al cómo. El segundo problema es que la propia justificación reconoce que las entidades no cuentan con las capacidades de gobierno y gestión suficientes, con lo cual no debería propugnarse una reforma de tan gran amplitud, profundidad y complejidad, pues las instituciones no estarán en capacidad de asumir adecuada y provechosamente dicha reforma.
8. Sobre los resultados de la reforma se ha visto que los índices utilizados en la justificación de la PNMGP no han tenido mejoras destacables luego de 7 años de su implementación. Dichos índices son el Índice Global de Competitividad y el Latibarómetro, así como las evaluaciones en comprensión lectora y matemáticas realizadas por el Ministerio de Educación del Perú.
9. Con respecto al Presupuesto por Resultados, que es uno de los pilares de la PNMGP, se ha visto que su implementación no está teniendo los resultados esperados y en el sector salud, en específico, luego de más de 10 años, no ha tenido los resultados esperados, aunque sí han existido

caso específicos de mejora en programas presupuestales concretos como el destinado a luchar contra la desnutrición, pero persisten ciertos retos a superar tales como que el PpR se asemeja más a un presupuesto por actividades que por resultados y no existe una adecuada vinculación entre productos y evidencia.

10. Concordamos con lo señalado por la OCDE, que manifiesta que inclusive cuando se tienen buenas reformas su implementación es muy a menudo epidérmica sin alcanzar cambios profundos y las causas de esto radican en la primacía de las reglas informales sobre las formales, la débil capacidad administrativa, el isomorfismo sin contexto y la falta de una adecuada función pública.
11. En ese sentido, siguiendo las recomendaciones de los expertos, podría resultar más conveniente centrar las reformas en aspectos clave y concretos que fortalezcan la institucionalidad, como la meritocracia y la dirección pública profesional, aspectos centrales para fortalecer y mejorar la calidad institucional.
12. Sobre el cambio de cultura administrativa, si bien la PNMGP estima que la implementación de la gestión por resultados generará una nueva cultura administrativa peruana, consideramos que la naturaleza legalista y procedimental de esta última, sumada a su falta de institucionalización, informalidad, clientelismo y corrupción, no permitirá dicho cambio cultural a menos que se apueste por medidas concretas que fortalezcan justamente la institucionalidad antes que los cambios de naturaleza organizativa.

Bibliografía

- Aguilar, L. (2016). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arana, P., & Huaman, K. (Mayo de 2020). Tesis para obtener título de licenciatura: Análisis de los factores en la implementación de la reforma del Presupuesto por Resultados (PpR) en el Perú a nivel nacional al 2019. Lima, Lima, Peru: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Barzelay, M. (2003). *La Nueva Gestión Pública un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brugué, Q. (2021). *Material de curso: Organizaciones que saben, organizaciones que aprenden*. Girona: Universidad de Girona.
- Cejudo, G. (2013). *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo XXI editores.
- Dale, E., Prieto, L., & otros. (2020). *Estudio de caso de financiamiento de la salud; no. 17 Presupuestación en salud: Presupuesto por Resultados de Salud: Características, logros y retos claves en el Perú*. Organización Mundial de la Salud.
- Dunleavy, P., & Hood, C. (1995). De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 105-114.
- Fukuyama, F. (2004). *La construcción del Estado: hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Barcelona: Ediciones B.
- García, I. (2019). La parlamentarización peruana (2001-2016). Presidencialismo y sistema de partidos. *Espiral, estudios sobre Estado y Sociedad*, 127-163.
- García, R., & García, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo*. Banco Interamericano de Desarrollo.

- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 1-25.
- Guenoun, M., & Matyjasik, N. (2019). La fin de l'histoire du NPM. En N. Matyjasik, & M. Guenoun, *En finir avec le New Public Management* (pág. 238). Paris: IGPDE.
- Guzmán, M., & Menz, E. (15 de Agosto de 2021). Flacso. Obtenido de Secretaría General: https://www.flacso.org/sites/default/files/post-burocracia_weberiana.pdf
- Hernández, P. (2018). El Sistema Político Peruano: su principal nota característica y dos omitidas propuestas de reforma. *Vox Juris*, número 35, 1, 57-67.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 3-19.
- Mongkol, K. (2011). The critical review of new public management model and its criticisms. *Research Journal of Business Management*, 35-43.
- Naím, M. (1994). Instituciones: El eslabón perdido en la reforma económica de América Latina., (pág. 1). Bogotá.
- Ñopo, H. (2021). *Políticas de protección social y laboral en el Perú. Una espiral de buenas intenciones, malos resultados y peores respuestas*. UNDP LAC Working Paper No. 17.
- OCDE. (2019). *Perspectivas Económicas de América Latina 2019: desarrollo en transición (resumen)*. París: OCDE.
- OECD. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe*. París: OECD Publishing.
- Oszlak, O. (1999). De Menor a Mejor: el desafío de la segunda reforma del Estado. *Revista Nueva Sociedad*, número 160, 2-3.
- Parodi, C. (2007). *Peru 1960-2000 políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- Pollit, C., & Bouckaert, G. (2010). *La reforma de la gestión pública*. Madrid: Instituto de Administración Pública.
- Pollitt, C. (28-30 de enero de Enero de 2013). WHAT DO WE KNOW ABOUT PUBLIC MANAGEMENT REFORM? CONCEPTS, MODELS AND SOME APPROXIMATE GUIDELINES. *Paper supporting a presentation to the conference and workshop 'TOWARDS A COMPREHENSIVE REFORM OF PUBLIC GOVERNANCE'*. Lisboa: International review of administrative Sciences.
- Ramió, C. (2015). *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Madrid: Tecnos.
- Ramió, C. (2017). *La administración pública del futuro (horizonte 2050). Instituciones, política mercado y sociedad de la innovación*. Madrid: Tecnos.
- Ramió, C., & Salvador, M. (2005). *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona: Fundació CIDOB.
- Ramírez, M. (enero-junio de 2009). Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management. *Estudios Políticos*, 115-141.
- Sánchez, G., & Sánchez, R. (2015). *Fundamentos de la Ciencia Política y de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Shack, N., Pérez, J., & Portugal, L. (2020). *Cálculo del tamaño de la corrupción y la inconducta funcional en el Perú: Una aproximación exploratoria*. Lima: Contraloría General de la República del Perú.
- Weber, M. (2002). *Economía y Sociedad: Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.