



VEINTE AÑOS DE LA LEY
DE MODERNIZACIÓN

Razones desde la gestión pública que explican el fracaso del proceso de modernización del Estado

Reasons from public management that explain the failure of the State modernization process

DANTE MENDOZA ANTONIOLI

Abogado y magíster en Ciencias de la Administración Pública por la DHV-SPEYER de Alemania.
Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Lima y en la Universidad Jesuita Antonio Ruiz de Montoya.
Miembro del comité consultivo de *Gestión Pública & Control*.

Recibido : 26/04/2022

Aprobado : 29/04/2022

Resumen: Luego de veinte años de vigencia de la Ley Marco de Modernización de la Gestión Pública son pocos los resultados reales hacia el ciudadano que el país puede mostrar. Construcciones teóricas y abstractas para el funcionario público medio, gran burocracia interna, deficiente institucionalidad para dar soporte a los distintos procesos que la modernización exigía y un sistema de control en extremo punitivo son aspectos que deben ser corregidos y analizados de cara a establecer una nueva política en el horizonte 2022-2032.

Abstract: After twenty years of validity of the Public Management Modernization Framework Act, there are few real results for the citizen that the country can show. Theoretical and abstract constructions for the average public official, large internal bureaucracy, poor institutionality to support different process required by modernization, and an extremely punitive control system are aspects that must be corrected and analyzed in order to establish a new policy on the horizon 2022-2032.

PALABRAS CLAVE: Modernización // Administración pública // Sistemas administrativos // Control

KEYWORDS: Modernization // Public administration // Administrative systems // Control

I. INTRODUCCIÓN

“De buenas intenciones está empedrado el camino al infierno”¹ es un dicho del habla popu-

lar universal que podemos aplicar plenamente a los veinte años de vigencia de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Una ley vigorosa, llena de buenos deseos y vibras, al

¹ La frase le es atribuida a Dante Alighieri en su obra *La divina comedia*. Sin embargo, sus orígenes se pierden en la negrura

del tiempo y hoy forma parte de la cultura popular universal.

La Ley N° 27658 nace con un vicio de origen que es no reconocer los avances generados en la década previa.

inicio de un nuevo milenio se mostraba como la representación de un deseo nacional por tener, finalmente, una administración pública moderna, eficiente, al servicio del ciudadano, de la cual nos podamos sentir orgullosos.

Sin embargo, la frase “otra oportunidad perdida” es aquella que calza a la perfección con esta norma que, pese a los evidentes avances que se presenta (y que este trabajo no pretende en absoluto desconocer), tiene mucho más en el “debe” que en el “haber” de las necesidades y aspiraciones de un país como Perú. En este artículo no vamos a hablar de los avances, sino de las que consideramos las principales causas que explican que esos avances sean magros o incluso sin mucha importancia para el país.

Para inicios de la última década del siglo pasado era evidente que el aparato público había colapsado. La administración pública (y los políticos) eran vistos como los grandes culpables de la situación de catástrofe económica, social y política por la que atravesaba el país. El cambio de modelo económico fue la excusa perfecta, en aquellos años, para dar inicio al proceso de cambio en la gestión pública. Era claro que los viejos ministerios, empresas y organismos públicos eran incapaces de lidiar con las nuevas instituciones que requerían un modelo de desarrollo basado en la libertad económica.

Fue entonces que se dieron los primeros pasos para un Estado moderno, se incorporaron reglas de simplificación administrativa (Decreto Legislativo N° 757, por ejemplo), se actualizaron las normas del procedimiento administrativo

general, elevándolas a rango de ley a la par que se introducían cambios estructurales en la relación administrado-administración, y se crearon nuevas instituciones públicas a las que se dotó de personal de muy buen nivel y bien remunerado. A estas instituciones luego se les conoció como “islas de eficiencia”.

Este proceso iniciado con bastante éxito entre 1990-1995 fue detenido durante la segunda mitad de esa década, cuando quienes gobernaban se dieron cuenta que la combinación de instituciones fuertes e independientes más servidores bien remunerados y capaces y reglas claras de simplificación y transparencia en la administración pública eran muy peligrosas en términos de empoderamiento ciudadano y control del poder. Sin querer, se había creado un cierto nivel de institucionalidad capaz de caminar al margen de la voluntad de los gobernantes y poner un alto al abuso o exceso del poder. Vale decir, Perú por primera vez en su historia contaba con pincelazos de una gestión pública moderna, eficiente, independiente (respondiendo solo a la Ley) y al servicio del ciudadano.

Luego, ya a inicios de este milenio, se promulga la Ley N° 27658, Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado, la misma que nace con un vicio de origen que es no reconocer los avances generados en la década previa. Una vez más se cayó en el error de considerarse los fundadores de la patria y desconocer lo andado. El propio artículo 2 de la Ley establecía no sin poca soberbia que con ella era que se iniciaba el proceso de modernización de la gestión del Estado².

El concepto de la ley y su sucesiva aplicación por los distintos gobiernos que se sucedieron en veinte años partía no solo del desconocimiento de lo avanzado, sino de establecer modelos teóricos

2 Ley N° 27658.

Artículo 2.- Objeto de la ley

La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización en la gestión del Estado en todas sus instituciones e instancias.

abstractos desconectados de la gestión pública y sin siquiera vislumbrar que el gran problema de implementación estaba representado por la terquedad (o torpeza) de querer uniformizar comenzando por quienes si funcionaban bien y se les pretendía cambiar sus patrones de organización institucional. En la práctica, pasamos de tener instituciones que funcionaban (eran pocas, pero existían) a generar una administración huérfana de referentes. Se pretendía que sean todos o nada: pues fue nada.

La ley marca temas de política y de democracia que no analizaremos aquí y nos centraremos en los temas de gestión pública propiamente dichos. Seguidamente, detallo las cuatro principales razones por las que considero que el modelo de la Ley y la Política Nacional de Modernización al 2021, que pretendió ser el referente, han fracasado.

II. RAZONES DEL FRACASO DE LA LEY Y POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO

1. Institucionalidad a cargo

Hay una oración que se suele repetir entre los expertos en gestión pública y que es muy difícil de entender por los amigos de la Cooperación Internacional y es que: “Si quieres en el Perú que algo no funcione, ponlo en manos de un ministerio o del Congreso”. Grafica muy bien el funcionamiento interno de la administración. Los ministros son fusibles en un país de corriente muy variable y cada vez que hay un cambio (que además son muy frecuentes) se cambia todo: directivos, personal, procesos y hasta las políticas (las que se aceleran o desaceleran en función de la “visión” del personaje que tenga a cargo el tema).

Un defecto grave de la Ley fue considerar que el proceso de modernización debería ser desarrollado entre la Presidencia del Consejo de Ministros y una comisión del Congreso de la República.

El concepto de la Ley N° 27658 y su sucesiva aplicación por los distintos gobiernos partía de establecer modelos teóricos abstractos desconectados de la gestión pública.

Un concepto que nunca hemos entendido en Perú es la diferencia entre el responsable político y el responsable de la gestión de un determinado tema o política de Estado. Dejar en manos de un ministerio (y peor aún la propia Presidencia del Consejo de Ministros - PCM) la gestión de un proceso tan complejo y de ejecución larga fue el gran talón de Aquiles del proceso. Ello sin desconocer los esfuerzos titánicos de las personas que han pasado por la Secretaría de Gestión Pública (en adelante, SGP), o de las otras secretarías de la PCM, quienes lograron sacar adelante algunos temas a pesar de los vaivenes políticos en los que se mueve ese ministerio.

Sin embargo, el voluntarismo y la especialización en el extranjero no son suficientes para gestionar un proceso transversal a todo el Estado. Resulta indispensable conocer de la gestión y los avatares propios de las instituciones en los tres niveles de gobierno. El propio ente rector del Sistema de Modernización olvidó aplicar a sí mismo el principio de “orientación al ciudadano” y lideró un proceso de espaldas a las entidades públicas y sus necesidades. Nunca entendió que aquello que se estaba haciendo bien no debía ser sustituido por algo que “posiblemente” funcione, a la mala y por el puro dogma de que “es lo mejor” porque es lo más adecuado “técnicamente hablando”. En muchos temas se produjo el cambio de un presente funcional y operativo, viable y en marcha, por un hipotético futuro posible que nunca se

Pasamos de tener instituciones que funcionaban (eran pocas, pero existían) a generar una administración huérfana de referentes.

llevó a cabo y acabó desgastando el poco combustible motivacional con que contaban equipos que solían ser exitosos.

El perfil de las personas que tuvieron a cargo el diseño de las políticas públicas destinadas a hacer viable una administración pública moderna fue otro gran problema a lo largo de los veinte años de vigencia de la ley. Fuimos muy irresponsables en pretender (por una errada interpretación del principio de “igualdad de acceso a los cargos públicos”) que cualquiera pueda formar parte de las áreas, oficinas o gerencias encargadas del diseño, aplicación y/o interpretación de las normas y políticas públicas que servían de base a cada uno de los sistemas administrativos vinculados a la modernización del Estado. Fue común encontrar en esas oficinas a personas que, sin desconocer sus méritos académicos, claramente no habían gerenciado nada en su vida y, mucho menos, habían tenido responsabilidades de decisión en alguna institución de cualquiera de los tres niveles de gobierno. Mucha teoría importada y sin vinculación con la realidad, acompañada de cero experiencia, fueron la nota característica de las instituciones y órganos a cargo de los principales procesos plasmados en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

Una rápida revisión de la ley evidencia que todo aquello que resultaba importante para una buena gestión institucional debía pasar por la opinión favorable de la SGP. Ello podría ser visto como algo conveniente, pero únicamente para quien

no tenga idea de lo que es hacer gestión pública en Perú. Lo que sucedió fue lo obvio y evidente, la SGP se convirtió en un embudo de difícil y muy lenta asimilación, y las entidades optaron por solucionar sus problemas a “su manera”: la informalidad en su máxima expresión, muy presente en la toma de decisiones en el sector público. Es muy ingenuo pretender paralizar el Estado a expensas de lo que un órgano (que, aunque no sea agradable escucharlo, fue, es y será político antes que técnico, por el solo hecho de formar parte del centro de poder del Estado peruano) pueda opinar. Las diversas instituciones de los tres niveles de gobierno (incluido el propio Ejecutivo y las entidades adscritas a la propia Presidencia del Consejo de Ministros) encontraron “sus propios caminos”, cada uno más desordenado que el otro, pero útil a los efectos de gestiones que lamentablemente son muy cortas e impredecibles.

Todo ello, además, sazonado con el ingrediente de la “disponibilidad fiscal”. En la administración pública nacional de los últimos veinte años se vivió en un mundo en el que el “cajero” era quien decidía qué era lo que se podía hacer y qué no. El artículo 2 del Reglamento de la Ley N° 27658 fue muy claro al establecer que: “las acciones del proceso de modernización no conllevarán, en ningún caso, la ampliación en la asignación presupuestaria preestablecida para la entidad en la que se lleva a cabo dicho proceso”. Vale decir, al igual que en todos los temas de fondo del accionar público, no fueron las decisiones de Estado y de una visión estratégica de hacia dónde (o por dónde) debía ir el país, sino la decisión del cajero del gobierno de turno (la Dirección General de Presupuesto Público), quien decidía qué se hace y qué no en Perú. El viejo fantasma de la irresponsabilidad fiscal de los años ochenta nos sigue persiguiendo y no nos deja tomar decisiones racionales.

Esta situación, que de por sí ya es suficiente para complotar contra una adecuada puesta en marcha de la Ley y la Política de Modernización, vino acompañada por un fenómeno inusual de pérdida de poder de los organismos públicos a

cargo de la rectoría de los sistemas administrativos. En efecto, toda la teoría que dio sustento y valor real a los organismos públicos creados a partir de la década de 1990, se cayó cuando en el año 2008 se promulgó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158 - LOPE.

Hasta ese momento, las “islas de eficiencia” y toda nueva institución llamada a ser moderna y eficiente contaba en su ley de creación, con una “cláusula pétrea” que le permitía mantener continuidad e independencia del poder político: un plazo fijo de designación del titular. Esos plazos variaban de tres a cinco años, dependiendo del tipo de institución y constituían una garantía para la continuidad en la conducción y ejecución de las políticas públicas a su cargo, desde que los titulares no podían ser removidos sino por falta grave debidamente comprobada en un proceso disciplinario. La LOPE estableció expresamente que:

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

(...)

SEXTA. - De los Organismos Públicos Descentralizados

(...)

c) El Presidente de la República mediante Resolución Suprema puede remover por causar de pérdida de confianza a los titulares, jefes, presidentes e integrantes de los consejos directivos o directorios de los organismos públicos con excepción de los organismos reguladores que actúa en representación del Poder Ejecutivo.

Con lo establecido, la pretendida independencia de estos organismos públicos se acabó. A partir de ese momento, los altos cargos públicos en el Ejecutivo son de confianza del presidente de la República.

No obstante ello –comenzando por el propio INDECOPI, que en el Decreto Legislativo N° 1033 logró incorporar una cláusula de estabilidad para su presidente institucional de cinco años, hasta la propia Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, que define a los “funcionarios públicos de

Un defecto grave de la Ley N° 27658 fue considerar que el proceso de modernización debería ser desarrollado entre la PCM y una comisión del Congreso.

designación y remoción regulados” (y pasando por varios otros organismos)–, se ha pretendido tapar el sol con un dedo y sostener que la disposición de una Ley Orgánica ha sido modificada por leyes ordinarias. Ello ha generado una suerte de “hipocresía oficial” por la que se pregona la independencia de los organismos técnicos, pero que en la vida real están expuestos a los vaivenes de la voluntad presidencial. Esto ha llegado incluso a los “organismos reguladores” que se suponía eran los únicos realmente independientes y con candado legal expreso. Así, podemos hacer referencia al caso del presidente de un organismo regulador, quien hace poco, debido a un lamentable accidente, tuvo que asumir la “responsabilidad política”, que en puridad le tocaba al ministro y se vio “forzado a renunciar” en una muestra palpable de que no existe una real independencia, ni siquiera en estos organismos públicos, para realizar su tarea con todo el tecnicismo que la sociedad puede esperar de ellos.

2. Inadecuado marco jurídico de desarrollo de los pilares y ejes de la modernización

Si se analizan los pilares de la política de modernización del Estado, notaremos que procesos fundamentales para el éxito de la misma se basan en leyes y normativa derivada que parece haber sido realizada pensando en otro país. Son normas construidas no desde la experiencia en gestión, sino desde el escritorio de personas bien intencionadas, formadas o especializadas mayormente en el extranjero, pero sin contacto ni experiencia con la realidad.

No se puede ni debe diseñar normas o políticas de ningún tipo si no se dimensiona la realidad en la que van a ser aplicadas.

La gestión pública es un componente importante para el éxito de cualquier política. No se puede ni debe diseñar normas o políticas de ningún tipo si no se dimensiona la realidad en la que van a ser aplicadas. Todo el proceso de modernización parte de la premisa que las entidades acepten y sean capaces de modernizarse. Por lo tanto, las personas a cargo de esos procesos en cada entidad estatal deben estar en aptitud de ponerlas en práctica. Sin embargo, nadie les consultó absolutamente nada. Todo el marco normativo se hizo en función de libros de texto que ignoraron totalmente la realidad de la gestión. Y lo peor de todo es que se exigía a las personas que trabajen y se comprometan en los distintos procesos “para luego quedar fuera del Estado moderno”. En efecto, sin importar el régimen o la institución o el mecanismo de acceso por el que se encontraban trabajando para el Estado, nadie estaba convidado a la fiesta del nuevo modelo de Estado. O sea “trabajen, den lo mejor de sí, construyan algo nuevo y mejor; y, luego váyanse”. El eufemismo de “concurson” (nuevamente) para estar en el “nuevo servicio civil” hizo mucho daño al proceso de modernización y generó pérdida de tiempo y de legitimidad al proceso de modernización, muy grande. Más aún en un país en el que, lamentablemente, existe un halo de duda muy grande (y muchas veces justificado) sobre la legitimidad de los concursos para ingresar a laborar en el Estado.

¿Cómo hacer, por ejemplo, que la gestión por procesos funcione si el “premio” final es que la institución pase al nuevo régimen del servicio civil y, por lo tanto, otra persona venga a hacer mi trabajo? Es la pregunta válida que se

hicieron miles de servidores a nivel nacional y cuya respuesta nunca fue satisfactoria para los trabajadores y directivos estatales. No es posible trabajar reforma del Estado si ni los líderes de ella ni los servidores públicos se encuentran involucrados, comprometidos y motivados. Y no hay elemento más desmotivante para un servidor público en Perú (o en cualquier parte del mundo) que decirle que no es lo suficientemente bueno para mantenerse en su puesto, sino pasa por un nuevo concurso cuyo proceso depende de requisitos desvinculados de la realidad (un mal entendimiento del derecho de “acceso a cargo público”); un examen de conocimientos sin balotario (o sea sujeto a los caprichos y designios del “área usuaria”); y la decisión final pasa por la subjetividad de una entrevista efectuada por personas que no tienen la más mínima preparación en evaluar por competencias (o pasaron por capacitaciones que no entendieron), o con la decisión ya adoptada desde antes de entrevistar.

Sistemas administrativos como el de Planeamiento Estratégico se convirtieron en meros ejercicios de llenar cuadros y formatos, mayormente de espaldas a las necesidades institucionales y, por supuesto, a la indispensable retroalimentación con todas las personas que trabajasen en la institución. “Planear de acuerdo a las reglas del ente rector es perder el tiempo” fue un comentario muy común entre los gestores públicos encargados de la alta dirección de las entidades. Nunca se logró articular un proceso nacional en el que las personas de las entidades estuviesen comprometidas. Se planeó, en muchos casos, desde los escritorios de las personas de las oficinas de Planeamiento y Presupuesto, sin considerar los problemas propios que la gestión particular de los órganos de línea de sus entidades demandaban.

Si vemos los índices de cumplimiento de objetivos de la mayor parte de instituciones del Ejecutivo en los últimos veinte años, veremos que casi todas ellas cumplieron con los objetivos trazados. Sin embargo, la situación del país sigue siendo la de tener un déficit gigantesco de gestión y la administración pública claramente no responde a las necesidades de la ciudadanía. ¿Qué

pasó entonces? Pues que las reglas de planeamiento no funcionaron. Los objetivos trazados no fueron útiles. Vivimos en una situación en la que nos acostumbramos a contar cuentos para satisfacer las directivas del ente rector, antes que concentrarnos en lo verdaderamente necesario y útil para sacar adelante los temas de interés y necesidad de la ciudadanía.

La misma situación la podemos apreciar con la ejecución presupuestal. Año a año la prensa identifica a las instituciones con menor ejecución de gasto público, pero se les pasa que muchas otras (que no aparecen en los cuadros de la prensa) han ido “arreglando” sus presupuestos a lo largo del año y realizando modificaciones que en muchos casos son vergonzosas. Las devoluciones que se realizan en el segundo semestre, para tener un PIM (Presupuesto Institucional Modificado) más presentable al final del periodo son la muestra de un déficit de gestión presupuestal gigantesco. El ente rector aquí solo se encarga de que los números cuadren y se cumplan ciegamente las directivas de gasto. Pero la “calidad del gasto” sigue siendo un buen deseo desde el Ministerio de Economía y Finanzas que aún está muy pero muy lejos de la realidad. El presupuesto por resultados ha sido otro claro ejemplo del fracaso de las políticas públicas orientadas a mejorar la calidad del gasto. Muchos buenos deseos, pero muy mal liderados y peor ejecutados. Directivas enrevesadas que solo eran reconocibles por quienes las habían diseñado y procesos de capacitación con cero didáctica (extremadamente aburridos) fueron la tónica con la que el ente rector de este sistema administrativo, pilar de la Política de Modernización, enfrentó el tema.

3. No se logró que las políticas para alcanzar los objetivos funcionen

En el artículo 4 de la Ley N° 27658, encontramos un listado de los fines expresamente declarados de la modernización del Estado:

Artículo 4. – Finalidad del proceso de modernización de la gestión del Estado

El proceso de modernización de la gestión del Estado tiene como finalidad fundamental la obtención de

Todo el proceso de modernización parte de la premisa que las entidades acepten y sean capaces de modernizarse.

mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos. El objetivo es alcanzar un Estado:

- a) **Al servicio de la ciudadanía.**
- b) Con canales efectivos de participación ciudadana.
- c) Descentralizado y desconcentrado.
- d) **Transparente en su gestión.**
- e) **Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados.**
- f) Fiscalmente equilibrado³.

Como se puede apreciar, son fines mensurables y alcanzables. Sin embargo, salvo el último, que con mucho trabajo del MEF logró mantener intacto hasta mediados del 2018, el resto está aún bastante lejos de lograrse.

Lo que debe quedar claro es que si estos eran los fines, todas las políticas alrededor del tema modernización debían estar orientadas al cumplimiento de los mismos. Y lo estuvieron, pero la gestión fue deficiente. Estar al servicio de la ciudadanía, por ejemplo, importa que la gestión pública priorice la interpretación y aplicación de la ley que mejor se adapte al cumplimiento de este fin. Sin embargo, ello aún está muy lejos de ser real. Es lamentable que por ignorancia o por miedo al sistema de control, casi que sea una regla la interpretación “contra” el ciudadano. “Ante la duda, opta por aquello que te evite problemas con el OCI (Órgano de Control Institucional)”

3 Énfasis nuestro.

El eufemismo de “concurseren” (nuevamente) para estar en el “nuevo servicio civil” hizo mucho daño al proceso de modernización y generó pérdida de tiempo y de legitimidad al proceso.

es casi que una consigna en la administración pública. Peor aún si esta decisión involucra contenido económico. Por ello es común asistir al triste espectáculo de procesos judiciales contra el Estado que duran años, pero que terminan diciendo lo obvio: que al ciudadano le correspondía determinado derecho y que solo una aplicación torpe de la ley, en aras de un muy mal entendido deber de “no generar perjuicio al Estado” podría haber generado.

Es imposible que se esté realmente “al servicio de la ciudadanía” cuando hacerlo tiene el riesgo real de terminar con una sanción o, peor aún, responsabilidad civil o penal, en adición a la sanción disciplinaria. Mientras el Sistema de Control opte siempre por la peor interpretación para el funcionario, a quien se le buscará castigar y responsabilizar de todo, la actuación de estos será muy limitada, nadie “se las va a jugar” por el ciudadano. Lo peor es que ante una acusación de los órganos del Sistema de Control, el servidor, funcionario o directivo no tiene quién lo defienda. La propia institución no lo hace porque “es la afectada”; de inmediato se le da la espalda y tampoco hay alguna entidad pública que evidencie lo mal que resulta esta práctica y busque equilibrio. Se pretende sancionar por sancionar y así “quedar bien” y no ser sospechoso de nada. Incluso, ante la sola sospecha y estando en situaciones en las que, en primera instancia administrativa, se ha adoptado una posición en favor del ciudadano (por supuesto que con

amparo legal), se llega a declarar nulidades de oficio (basadas en alguna interpretación “pro Estado”) por el puro miedo de ser luego acusados por los órganos de control institucional.

Si no se moderniza primero el Sistema Nacional de Control, es imposible intentar cualquier esfuerzo por modernizar el Estado dado que irremediablemente fracasarán. Actualmente, se gestiona para el OCI no para el ciudadano. La aplicación literal de la ley (en un pésimo entendimiento del principio de legalidad) y la permanente elección de la opción interpretativa que “beneficie” al Estado y perjudique al ciudadano han hecho mucho daño. Es necesario que en el Sistema se haga un ejercicio de introspección. La Ley del Sistema Nacional de Control trae principios que son ignorados fácilmente en el eslabón más bajo (pero también el más dañino) del Sistema: el auditor. La mayor parte de los informes de control son desechados en sede judicial y resulta increíble que el Consejo Nacional de Competitividad haya observado (en su último reporte) que, por ejemplo, si un servidor público participa en seis procesos de promoción de la inversión privada, tiene un 99 % de posibilidades de ser objeto de una denuncia penal como resultado de un informe de control. Eso claramente inhibe y corta toda iniciativa y proactividad en la gestión pública.

Por otro lado, un Estado “transparente en su gestión” no consiste en solo tener aprobado todo un conjunto normativo sobre la materia. Es sobre todo gestión, pero eso es precisamente de lo que más se adolece. No se ha podido consolidar un control efectivo del cumplimiento normativo y el resultado es que la ciudadanía tiene que estar librada a la buena voluntad de la entidad de turno. Aquí lo inexplicable es que la tarea de supervisión es sumamente sencilla. La transparencia se verifica mayormente “en línea”, con lo que verificar que los portales funcionen y tengan la información actualizada podría hacerse casi que en automático, pero se mantiene la supervisión manual, aleatoria y esporádica que no genera “conciencia de obligatoriedad” en las entidades públicas.

En adición, lo de servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados tampoco ha dado resultado. Se decidió seguir un proceso de cambio que partía de la exclusión: nadie está dentro. Todos están fuera y deben volver a concursar para ingresar. La administración pública tiene sus propias particularidades que varían de institución a institución. En materia de recursos humanos venimos de cuarenta años de desorden y, ciertamente, la mejor manera de arreglarlo no era pasar del caos total a la perfección. La elección del modelo que hizo la Ley del Servicio Civil no fue la más adecuada para fortalecer y apresurar el proceso de modernización de la gestión pública.

Contar con servidores públicos adecuadamente calificados importa dos actividades fundamentales: por un lado, invertir en procesos de selección que generen no solo legitimidad ante la población y los propios servidores públicos, en los que la meritocracia sea real y no únicamente formal; y desarrollar ciclos de capacitación que mantengan al día la especialización de los servidores. Hoy no tenemos ni lo uno ni lo otro. El que sean “adecuadamente remunerados” importa un reto adicional. Existe una dispersión gigantesca en el ingreso y resolverlo debería estar en manos de un órgano especializado que tenga el poder de, poco a poco, ir poniendo orden.

4. Burocratización del proceso

Uno de los errores más evidentes de todo el proceso fue el descontrol de los entes rectores de los sistemas administrativos involucrados. Un Estado moderno no es uno en que se deba pedir permiso para las tareas del diario. Y en lugar de optar por el “acompañamiento” en los procesos, lo que se hizo fue generar una “inflación normativa” regulando lo humano y lo divino. La “gestión por directiva” se volvió la regla y la poca capacidad para supervisar lo normado y la incoherencia de la normativa con la realidad generaron un rápido desprestigio y una conducta de “cumpló lo que quiero y puedo” que, salvo en el sistema de presupuesto, cundió por toda la administración.

**No es posible trabajar
reforma del Estado si ni
los líderes de ella ni los
servidores públicos se
encuentran involucrados,
comprometidos y
motivados.**

La “previa opinión favorable de la SGP” para toda acción de reestructuración del aparato público, tanto en lo macro (creación y/o fusión de entidades públicas, por ejemplo), como en lo micro (diseño, organización, estructura y funcionamiento interno de las entidades) se convirtió en otra barrera muy difícil de franquear para las entidades que precisaban de estructuras diferentes para acometer sus procesos de reforma interna. En lo que se ha terminado es en la existencia *de facto* de estructuras organizacionales acordes a los fines institucionales, pero de espaldas a las reglas generales que se aplican, hoy, al amparo del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM. Una lección que debió aprenderse hace mucho es que cuando a una entidad se le dice que técnicamente su modelo “no es correcto” estamos ante un problema de la entidad. Pero cuando eso mismo se le dice a una considerable cantidad de entidades (o a todas), entonces estamos ante un problema del modelo o, peor aún, del propio sistema.

En el contexto histórico es entendible el afán por conservar el control centralizado de los principales procesos que supuestamente iban a generar el Estado moderno, desde que el punto de partida era homogenizar la mayor parte procesos en la administración pública. Sin embargo, se observaron varias “fallas estructurales” del modelo. En primer lugar, que si se quiere ser una institución que sea eje central hay dos opciones:

Si no se moderniza primero el Sistema Nacional de Control, es imposible intentar cualquier esfuerzo por modernizar el Estado.

1. Se le tiene miedo porque es una institución con garras.
2. Se le tiene respeto, porque está legitimada.

Salvo el caso del Sistema de Presupuesto, ninguno de los otros sistemas administrativos logró ni lo uno ni lo otro, con lo cual la guía y liderazgo de las instituciones que se supone “modernizarían” la administración pública, se convirtió en un estorbo y un lastre para todo el proceso.

En segundo lugar, el elemento humano fue fundamental. La guía o liderazgo debería haber provenido de funcionarios con capacidad de manejo y “muchas millas” en la gestión. Sin embargo, en el caso de los entes rectores de los sistemas se optó por aplicar la “meritocracia de la juventud y los cartones y estudios” que generaron que las áreas de políticas (reservadas en cualquier país del mundo a sus “pesos pesados”) terminen en manos de mucha gente inexperta que no había dirigido nada en su vida y de pronto estaban conduciendo la manera de aplicar e interpretar las normas que modernizarían a toda la administración pública peruana (una administración que, además, no conocían en un país al que tampoco conocían).

Finalmente, la actividad de los órganos de control institucional tiene mucho que ver en este fracaso del modelo y en la burocratización del proceso. Hay una leyenda muy popular en la administración pública peruana y esta es que a los auditores se les estaría pagando una especie de bono de productividad o eficiencia, y cuyo

monto dependería de que “encuentren responsabilidad administrativa, civil o penal en los funcionarios públicos”. A mayor cantidad de informes con determinación de responsabilidad, mayor el incentivo. Creerlo es muy popular, porque de otra manera no se explica la producción industrial de acusaciones y el notable esfuerzo de haber conseguido el marco legal para también sancionar a todo aquel que aparezca en sus informes de control.

Ese sistema tiene en su “debe” que hoy en día seamos percibidos, en cuanto *ranking* se publique, como uno de los países más corruptos en sector público; que sea muy común que la gestión se paralice siempre que intervienen los OCI; que una cantidad muy apreciable de las sanciones impuestas o sugeridas por los informes de control terminen siendo desechadas en el Poder Judicial; o, que cada una de sus acusaciones generen un gasto increíble en defensa legal de las personas acusadas con base en esos informes y que terminan siendo absueltas en el Poder Judicial.

Entonces, ante el miedo a ser acusados por gusto (o por interpretaciones de las normas efectuadas siempre “en contra del funcionario”), lo que se ha generado es tres tipos de gestores públicos:

- a. Aquellos que no hacen nada útil y ponen el piloto automático, pasan desapercibidos y no hay nada de que acusarlos. Simplemente, vegetan en el puesto y cobran su sueldo volviéndose expertos en no hacer nada.
- b. Aquellos que se las juegan, pero se cubren con los “vistos bueno”, informes legales, informes técnicos y todo aquello que los pueda proteger ante las acusaciones que de todas maneras van a venir por estar haciendo gestión (pero que, por lo mismo, son muy lentos en la toma de decisiones).
- c. Los que hacen gestión pública de cara al ciudadano, de manera rápida, eficiente, eficaz, pero que o no saben lo que les va a pasar (cada vez son menos) o están curtidos y se han especializado en lidiar con las auditorías.

Los funcionarios como los del literal b) son los que más abundan. Hacen gestión, pero de manera muy lenta y extremadamente burocrática. Ralentizan todos los procesos y generan que la administración pública sea percibida por los ciudadanos como lenta y burocrática. Si a ello le añadimos la propia complejidad y burocracia de los sistemas administrativos, tenemos como resultado que la pretendida modernización del Estado no sea percibida por la ciudadanía y, antes bien, exista un legítimo reclamo por que se alcancen mayores niveles de eficiencia.

III. A MODO DE CONCLUSIÓN

Han pasado veinte años desde que se declaró al Estado en proceso de modernización. Sin dejar de reconocer que han existido avances, lo cierto es que la ciudadanía no está nada contenta y exige una mejor administración pública. Estamos en el momento de aprobar una nueva política que brinde un nuevo impulso al proceso.

Habrá que aprender de los errores cometidos y no esconderlos o pretender que no existen, para esperar que, dentro de veinte años, lo que se escriba sea sobre el milagro peruano y no sobre las razones de un nuevo fracaso.

La elección del modelo que hizo la Ley del Servicio Civil no fue la más adecuada para fortalecer y apresurar el proceso de modernización de la gestión pública.

REFERENCIAS

- Ley N° 27658. Ley Marco de la Modernización de la Gestión del Estado (17 de enero de 2002). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H820537>
- Ley N° 29158. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (19 de diciembre de 2017). <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/detallenorma/H955918>

