

1.2

¿Por qué las reformas administrativas no logran los resultados esperados?

RESUMEN

En este documento, se identifican los factores que explican el limitado desempeño de cuatro reformas administrativas: (i) el presupuesto por resultados, (ii) el servicio civil, (iii) las asociaciones público-privadas y (iv) la gestión de riesgos de desastres. El diagnóstico encuentra tres problemas subyacentes que explican por qué fallan los cambios: (i) no tienen el tiempo suficiente para madurar, y en un contexto de alta rotación, gana el sentido del proceso antes que el resultado porque nadie exige los resultados finales; (ii) el desequilibrio basado en la microrregulación ralentiza la gestión, lo cual hace que las entidades no logren transformar estas reformas en actos concretos orientados a resultados, y la actuación cotidiana de los sistemas de control amplifica la idea y la práctica de que es más importante el medio que el fin; (iii) no circula el conocimiento para aprender a gestionar, pues los servidores públicos están atrapados por las “cosas pequeñas” —demandadas desde las diferentes rectorías— que terminan por desviar el foco de los esfuerzos directivos de las reformas hacia la solución y justificación de asuntos de tipo administrativo.

Además de estas reformas que apuntan más hacia “lo interno” del Estado, también se han emprendido otras que buscan fortalecer la acción “hacia afuera”, como son la participación privada en inversiones, la gestión de riesgo de desastres, la creación de mecanismos de provisión de diversos bienes y servicios vinculados a la política social, etc.

Sin embargo, pese a estos esfuerzos, el Perú continúa siendo uno de los países de la región con menor confianza en el gobierno y gran insatisfacción entre los ciudadanos respecto de los bienes y servicios estatales. En efecto, tres de cada cinco peruanos están insatisfechos con la actuación del Estado, y ocho de cada 10 manifiestan no tener confianza en el gobierno de turno (Latinobarómetro, 2018).¹

En este documento, se analizan los problemas de cuatro reformas muy distintas entre sí, pero todas con una fuerte demanda por cambios “hacia adentro” en la administración pública y que no han logrado los resultados esperados: (i) presupuesto por resultados, (ii) servicio civil, (iii) asociaciones público-privadas y (iv) gestión de riesgo de desastres. A partir de ellas, se identificaron los nodos o barreras estructurales que sistemáticamente aparecen o aparecieron durante su implementación. A continuación, se presentan los resultados obtenidos respecto a las dificultades a la que se han enfrentado las reformas, organizados en base a las cuatro categorías de problemas identificadas:



Mayen Ugarte
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ



Juan Carlos Rivero
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ



Diana Bautista
PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ

PALABRAS CLAVE:

reforma administrativa, servicio civil, asociaciones público-privadas, presupuesto por resultados, gestión de riesgos de desastres

Introducción

Desde hace 25 años, en el Perú se han impulsado diversas reformas administrativas. Entre ellas encontramos mecanismos para fortalecer la participación ciudadana, la descentralización y desconcentración de tareas desde el gobierno nacional hacia gobiernos subnacionales y organismos públicos, la transparencia y acceso a información pública, entre otros. Asimismo, se aprecia un conjunto de reglas de gestión interna en el planeamiento estratégico, el presupuesto por resultados, la gestión del servicio civil, la gestión de los contratos, el gobierno digital y los sistemas de control y de abastecimiento.

¹ Latinobarómetro (2018). *Informe 2018*. <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Características del titular o ente rector de la reforma

- Estructura normativa basada en desincentivos a las malas prácticas y no incentivos a las buenas
- Normas técnicas muy complejas y que generan excesivos procesos u obligan a múltiples instrumentos o herramientas
- Normas técnicas que no se adaptan a la diversidad o heterogeneidad organizacional para aplicar las reformas
- Poca flexibilidad para la implementación de las normas técnicas
- Escaso vínculo de la normativa con la realidad cultural regional y local
- Normas técnicas que inciden en diversas autoridades técnicas, las que además ejercen puntos de control
- Sistemas de control basados en el cumplimiento de la normativa y en formalidades, mas no en los resultados

Características de las entidades que implementan las reformas

- Dificultad para definir las necesidades y los recursos de la entidad pública para implementar las reformas
- Débil capacidad de los equipos técnicos en la gestión de contratos
- Dificultad para generar información de calidad y garantizar la sostenibilidad de los sistemas de información
- Escasa capacidad y agilidad para la coordinación multisectorial y multinivel
- Alta rotación de la alta dirección y mandos medios en los ministerios
- Limitada gestión del conocimiento para instalar aprendizaje institucional en la entidad, que permita implementar la reforma de forma sostenida
- Divergencia de las prioridades y valoraciones, sobre la for-

ma de implementar la reforma, entre los mandos medios y el personal de primera línea

Actores políticos y ciudadanía

- *Accountability* político que agobia y paraliza la toma de decisiones
- Esquemas de incentivos insuficientes dirigidos a los ministros, gobernadores y alcaldes para adoptar reformas que son voluntarias
- Incipiente involucramiento de la ciudadanía

Condiciones del mercado

- Reducido mercado o participación de los privados para apoyar en la reforma, sobre todo en provincias
- Mercado poco atractivo y con riesgo de pérdida de reputación

Opciones de política

Sobre los factores o problemas identificados, se priorizaron tres problemas subyacentes que serían los que mejor explicarían por qué fallan las reformas:

- No tienen el tiempo suficiente para madurar, y en un contexto de alta rotación, gana el sentido del proceso antes que el resultado, porque nadie exige los resultados finales. Además, al ser reformas de implementación dentro del Estado, que en general requieren de bastante tiempo para mostrar resultados palpables para la ciudadanía, no logran despertar una demanda social para su implementación. Por ende, se diluye el apoyo político requerido para impulsarlas, a través de las naturales resistencias de los diferentes grupos de potenciales afectados por ellas.

- El exceso de regulaciones o microrregulación ralentiza la gestión. Ello hace que las entidades no logren transformar estas reformas en actos concretos orientados a resultados, y el control amplifica la percepción de que es más importante cumplir con los requisitos procedimentales que lograr los resultados.
- La constante rotación de equipos hace que no se cree o asiente en las organizaciones públicas el *know-how* para procesos de producción de bienes y servicios

¿Por qué fallan las reformas?

Hay tres razones: (i) insuficiente tiempo para madurar, (ii) exceso de regulaciones o microrregulación y (iii) constante rotación de equipos.

concretos, mediante los cuales se implementen las reformas. Esto genera que los servidores públicos parezcan estar atrapados por las cosas pequeñas de la operación diaria y se pierda el sentido de las reformas.

Estos tres problemas constituyen el punto de partida para las opciones de política elegidas.

- **Opción 1: Crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso para que haga seguimiento a las reformas administrativas.** Esta opción busca desarrollar un arreglo institucional fuera del Poder Ejecutivo, que funcione como contraparte y que exija que las reformas sigan avanzando más allá de la rotación de ministros y viceministros, e incluso de los periodos de las mesas directivas y las comi-

siones ordinarias del Congreso. Se trata de una comisión permanente especializada, que dure los cinco años de gobierno y que tenga una fuerte legitimidad al reunir a representantes de todos los partidos políticos. Además, las reformas a ser priorizadas y los resultados a alcanzar se construirían con el Poder Ejecutivo. Se busca que sea una instancia de la cual surja un mecanismo de rendición de cuentas político, dirigido a los resultados de las reformas.

- **Opción 2: Simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras normas que componen la administración interna de las entidades públicas.** Esta política busca recortar las ineficiencias de las normas de los sistemas administrativos e incorporar aquellas otras que no forman parte de ellos, pero que correspondan a la administración interna. El propósito es que todas las normas de administración interna que han

desarrollado las entidades (no los rectores) sean revisadas, y aquello que no es validado por los rectores se elimine. Los criterios de sistematización y evaluación de la regulación interna son definidos por la Secretaría de Gestión Pública. A través de la evaluación, se refuerza la capacidad de los entes rectores, ya que son ellos los que interpretan los vacíos y los desvíos en los mandatos.

- **Opción 3: Diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa que abarquen toda la cadena, desde la definición de necesidades hasta la obtención de los resultados.** Esta medida apunta a operativizar las reglas de gestión del Estado bajo una lógica sistémica. Se trata de simplificar, dar consistencia y ordenar los procesos de todos los sistemas administrativos involucrados en la gestión de las contrataciones del Estado. Incluye la definición de necesidades, el seguimiento técnico y administrativo, la

conclusión administrativa y la puesta en operación cuando sea el caso. A partir de ello, se deberían definir las necesidades para su efectiva implementación y crear las capacidades en los equipos institucionales para ese fin, adaptándolas a las realidades institucionales y territoriales; asimismo, diseñar y potenciar la formación de los perfiles de servidores públicos en toda la cadena. Para sostener este proceso, se necesita crear un espacio único en el Estado —que reúna a todos los entes rectores de los sistemas administrativos y a las autoridades técnicas de normas de administración—, a través del cual se intercambien soluciones y experiencias, y se desarrollen competencias y conocimientos para el servidor público en su calidad de operador de normas. Esto genera que los costos de transacción del servidor público para cerrar sus brechas de conocimiento se reduzcan, sobre todo de aquellos que se encuentran fuera de Lima.

Recomendaciones

- **Diagnósticos por encima de recetas.** Es crucial identificar los problemas bajo un análisis concienzudo antes de plantear soluciones. Un verdadero diagnóstico implica un análisis sobre cuáles son los factores, mecanismos, procesos y actitudes que producen y explican una situación indeseada de inercia; asimismo, una identificación y explicación sobre cómo dichos elementos pueden ser cambiados y reemplazados por otros.
- **Toda reforma administrativa requiere construir coaliciones y apoyo político de las élites de la burocracia.** La evidencia indica que, cuando la institucionalidad burocrática

es frágil y volátil, debe existir este tipo de coaliciones para crear condiciones de demanda constante y evitar interrupciones por cambios políticos. Por tanto, esta clase de reformas debe tener como líder político al presidente de la República, para asegurar la continuidad y articulación multisectorial e intergubernamental.

- **Las reformas suponen como prerequisite un conjunto de conocimientos y habilidades de los equipos técnicos de las entidades.** Sin la capacidad suficiente, las reformas no se implementan. La experiencia internacional y nacional indica que es muy dañino, para el aprendizaje institucional de

las entidades, sostenerse en consultorías externas cuando no se instala ni disemina el conocimiento adquirido, sobre todo cuando existe una rotación tan alta como en la administración pública peruana.

- **Es importante tratar de dar el tiempo necesario para que una reforma madure y se implemente.** Se requiere manejar un calendario realista desde el principio, que pueda conciliar tiempos políticos y técnicos. Además, se necesita alguna entidad o arreglo institucional que actúe como la “demanda” informada, para darle tiempo a la reforma de ser implementada con los ajustes que son necesarios. Así, el monitoreo responsable puede generar un control político responsable también durante los siguientes años. Las reformas de este

tipo implican aprendizaje organizacional y ese proceso toma mucho tiempo.

- **La aplicación de las normas debe ser flexible, según las características de las tareas de las entidades que las implementan.** El peligro de homogeneizar los modelos de gestión frente a la diversidad de las entidades públicas puede incluso ser contraprodu-

cente para ellas y socavar su producción de valor público. Por ejemplo, dar una gran discrecionalidad a una entidad que ejecuta una tarea estandarizada y fácilmente medible es muy distinto a otorgar discrecionalidad a otra cuyos principales productos y resultados son en gran medida no observables.

- **Reconocer los factores cul-**

turales locales y adaptar los puntos de control. Las estructuras de incentivos difieren de acuerdo a los territorios y entornos organizacionales donde se mueven. El ejercicio de control y los énfasis no pueden ser los mismos para todas las entidades públicas porque paralizan la gestión y socavan la motivación intrínseca del servicio civil.

Hoja de ruta

Medidas	100 días	1 año	5 años
Política 1: Crear y mantener una comisión especial permanente en el Congreso de la República para que haga seguimiento a las reformas.			
Identificación de las reformas que serán priorizadas y sujetas a seguimiento, así como determinación de los resultados esperados	X		
Acuerdo de bases de legitimidad con el Congreso de la República		X	
Instalación y sesiones de la comisión especial permanente del Congreso		X	Implementación
Política 2: Simplificar e integrar las normas de los sistemas administrativos y otras normas que componen la administración interna de las entidades públicas.			
Inventario de las normas técnicas que regulan la administración interna	X		
Implementación de método "eventos de vida" aplicado a servidores públicos	Pilotos	X	
Evaluación de análisis de impacto regulatorio del <i>stock</i> normativo	Pilotos	X	Implementación
Apagón de normas de administración interna inaplicables o desproporcionadas, y desarrollo normativo, cuando corresponda			X
Política 3: Diseñar e implementar modelos operacionales para la gestión técnico-administrativa que abarquen toda la cadena, desde la definición de necesidades hasta la obtención de los resultados.			
Conformación de equipos de especialistas de los entes rectores (<i>task forces</i>)	Pilotos y metodología consolidada	X	Implementación
Desarrollo de los modelos operacionales y perfiles prioritarios para la gestión de las entidades públicas		X	Implementación
Desarrollo de herramientas de soporte y gestión del conocimiento específicamente orientadas a diseminar y orientar la implementación sistémica de los modelos		X	Implementación