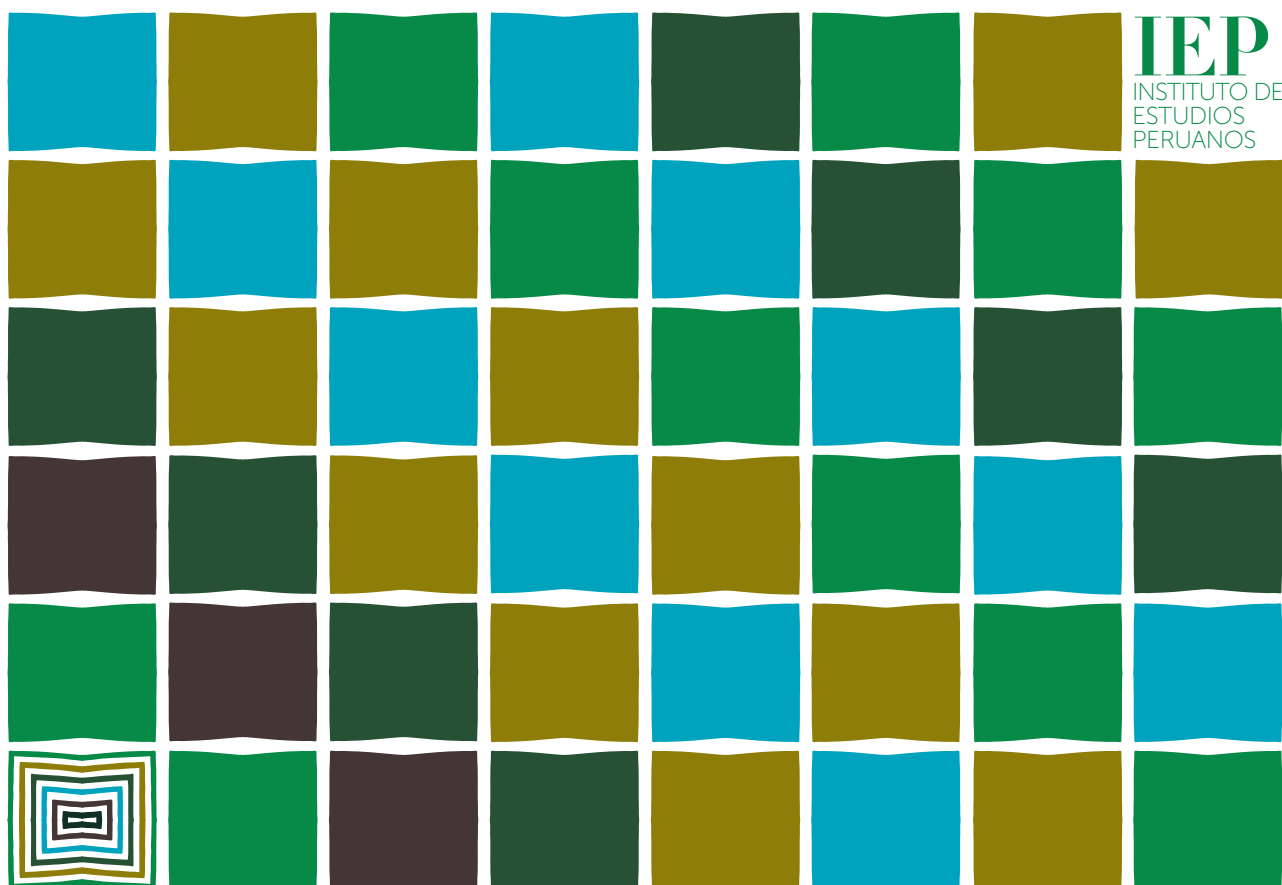


Paolo Sosa (editor)
Nuria Esparch
María Elena Sánchez
Darío Pedraglio
Maximiliano Ruiz

DESDE ADENTRO: CASOS PRÁCTICOS DE GESTIÓN EN EL ESTADO PERUANO



Paolo Sosa (editor)
Nuria Esparch
María Elena Sánchez
Darío Pedraglio
Maximiliano Ruiz

DESDE ADENTRO: CASOS PRÁCTICOS DE GESTIÓN EN EL ESTADO PERUANO

Documento de Trabajo N.º 227

© Instituto de Estudios Peruanos, IEP
Horacio Urteaga 694, Lima 11
Central telefónica: (51-1) 332-6194
Fax: (51-1) 332-6173
Correo-e: <publicaciones@iep.org.pe>
Web: <www.iep.org.pe>

Libro electrónico de acceso libre disponible en:
<http://www.iep.org.pe/biblioteca_virtual.html>

ISBN 978-9972-51-575-0
Documento de Trabajo (ISSN 1022-0356)
Edición digital

Lima, julio de 2016

Diagramación: ErickRagas.com

Desde adentro: casos prácticos de gestión en el estado peruano / Paolo Sosa, Nuria Esparch, María Elena Sánchez, Darío Pedraglio y Maximiliano Ruiz. Lima, IEP, 2016. (Documento de Trabajo, 227. Serie Política, 13)

WD/04.04.02/P/13

1. ESTADO; 2. REFORMA DEL ESTADO; 3. POLITICAS PÚBLICAS; 4. SECTOR PÚBLICO; 5. PERÚ



Introducción.....	5
<i>Paolo Sosa Villagarcía</i>	
Experiencias de gestión el Gobierno Central	18
<i>Nuria Esparch, María Elena Sánchez y Darío Pedráglio</i>	
Introducción.....	18
Ministerio de Defensa: eficiencia en la compra de seguros	20
Ministerio de Trabajo: recibiendo mejor al ciudadano.....	28
Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: la infraestructura, un desafío mayor ...	36
Ministerio de Trabajo: organizando el resarcimiento de diez mil despedidos.....	44
Reflexiones finales	51
Bibliografía	53
Experiencias de gestión en un gobierno regional	61
<i>Maximiliano Ruiz</i>	
Introducción.....	61
Gobierno Regional de Piura: de la planificación estratégica a la operativa	64
Educación básica regular de la región Piura: un nuevo modelo de gestión del sistema educativo	78
Bibliografía	94



Introducción

El Estado “Desde Adentro”

Paolo Sosa Villagarcia

¿Qué implica ver al Estado “desde adentro”?¹ El lector podría asumir, correctamente, que esta mirada implica un recuento de experiencias de funcionarios y asesores dentro de diferentes instituciones públicas. El objetivo de este tipo de mirada es que las experiencias recopiladas sirvan para el aprendizaje de la “cosa pública”, especialmente en lo que refiere a la identificación de problemas en el sector público, el diseño de estrategias para su solución y, finalmente, la implementación y las condiciones que permiten que las políticas públicas funcionen efectivamente. Ese es el objetivo de este volumen que compila trabajos desarrollados en medio de la iniciativa titulada *Reflexión para la gestión*.

De esta manera, el lector encontrará en esta compilación algunas experiencias de diseño e implementación de reformas tanto a nivel nacional y como subnacional. Experiencias que reflexionan sobre las posibilidades y dificultades de emprender reformas en el sector público, poniendo especial énfasis en la introducción de nuevos enfoques de la gestión pública contemporánea. El libro reúne, de esta manera, experiencias que van desde reformas en la política pública hasta la implementación de cambios específicos en infraestructura o en las dinámicas que rigen el comportamiento de los funcionarios en las oficinas del Estado.

Dichas reflexiones se concentran en el nivel ejecutivo, es decir que están basadas en experiencias desarrolladas a nivel ministerial, en el Ministerio de Defensa, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, y a nivel del gobierno regional de Piura. Si bien es cierto que

1 El nombre de este volumen es una sugerencia de Nuria Sparch, María Elena Sánchez y Darío Pedraglio.

las autoras y autores no son funcionarios públicos de carrera, en términos burocrático-administrativos, son expertos y consultores de amplia experiencia que han acompañado como funcionarios de alto nivel o como autoridad electa. Esto nos permite, además, una evaluación del sector público y la estigmatizada burocracia desde su propia experiencia conduciendo las reformas.

Este tipo de relatos, en ese sentido, resultan muy importantes tanto por la riqueza de sus apreciaciones como por la ausencia de información similar que, sistemática y analíticamente, de cuenta del funcionamiento del Estado desde la perspectiva de alguien que, por decirlo de algún modo, se ha “ensuciado las manos” lidiando con sus problemas. Durante los últimos años se han hecho importantes avances en la publicación de textos que presentan análisis narrativos muy ricos *sobre* la gestión de diferentes reformas y la implementación de políticas públicas (ver Alza 2013). No obstante, es sumamente importante complementar este tipo de lecciones con aquellas obtenidas de miradas que además nos introduzcan a una perspectiva desde la gestión de este tipo de reformas y políticas públicas.

Esto es importante porque durante las últimas décadas se ha resaltado la importancia que tiene el Estado en el desarrollo de los países de América Latina y, consecuentemente, la importancia de su estudio desde la academia (Iazzetta 2007, Mainwaring 2009, Tanaka 2010, Dargent 2012). De esta manera, la producción académica sobre el Estado latinoamericano se ha multiplicado de forma considerable, ampliando los conocimientos sobre las fortalezas y debilidades que presentan y resaltando las implicancias que estas características tienen sobre el sistema político, social y económico en estos países. Sin embargo, estudiar este tipo de procesos no es una tarea sencilla, puesto que en el fondo este tipo de trabajos nos muestran el complejo funcionamiento del Estado. Funcionamiento que, por lo general, es opaco para la mayor parte de la ciudadanía e incluso dentro de los sectores especializados en el estudio de la política y, por consiguiente, de las materias estatales.

En 1977, por ejemplo, Philip Abrahams resolvía con dureza que una de las principales limitaciones del estudio del Estado consistía en no tomar en cuenta que el “sector público” trata la información referente a su funcionamiento como si fuese privada, es decir que dicho conocimiento no debe ser hecho público en tanto su poder se sostiene en “la habilidad bastante conspicua de retener información, negar la observación y dictar los términos del conocimiento” (Abrahams 2015, 23-24). Esta afirmación puede parecer lo suficientemente abstracta como para ser tomada en consideración, sin embargo, si uno revisa el conocimiento producido *desde* y *sobre* el Estado peruano podría estar de acuerdo de que, cuando la información viene fundamentalmente del primer tipo de fuente, existe un sesgo particular en aquellos que priorizan el análisis de las buenas prácticas, resaltan la necesidad de determinada política estatal o refuerzan la imagen de los efectos positivos de las medidas adoptadas dentro de la política pública.

Mientras tanto, la gran producción de conocimiento sobre políticas públicas es desarrollada mediante consultorías que, por lo general, establecen convenios de confidencialidad que impiden el conocimiento público de los resultados de dichas investigaciones financiadas con fondos públicos (ver Remy y Rochabrun 2016) o son impugnados bajo argumentos que atañen a consideraciones “técnicas” o metodológicas (Abrahams 2015, 24). Por ello, en medio del conocimiento difuso

sobre el funcionamiento de las entidades públicas, una iniciativa como esta resalta y nos presenta una oportunidad valiosa para reflexionar sobre la lógica propia de la gestión pública y la forma cómo se constituye el Estado.² Se trata pues, en el mejor de los sentidos, de un testimonio de parte que ilumina parcialmente esta área de conocimiento.

Adicionalmente, ver al Estado “desde adentro” implica también la posibilidad de una mirada detallada del funcionamiento mismo del Estado a partir de estas experiencias. Es decir, esta perspectiva nos permite, como lectores, trascender las lecciones aprendidas de la marcha emprendida por estos funcionarios y autoridades para, en el mejor de los términos, comprender su propia lógica y su apreciación de la lógica en la gestión pública para entender cómo funciona el Estado peruano y qué nos sugieren las dinámicas que desarrollan sus funcionarios “dentro y fuera” del Estado. Esto nos permite avanzar más allá de la reflexión para la gestión y, de esta manera, esbozar o corroborar algunas ideas sobre el Estado peruano desde las lógicas de gestión que dibujan los testimonios aquí compilados.

En ese sentido, la literatura especializada distingue, *grosso modo*, dos formas de “ver” al fenómeno del Estado. Por un lado, una suerte de mirada “telescópica” del aparato estatal donde los investigadores, al igual que frente a un cuerpo celeste, examinan sus características y rastrean su trayectoria, considerando su punto de partida y las condiciones que han determinado su “ruta” de construcción estatal (*state building*), especialmente frente a otros casos. Por otro lado, siguiendo la metáfora, tenemos una mirada más bien “microscópica” del Estado, donde la atención se concentra en la disección de sus partes para comprender la forma cómo operan sus entidades y establecer patrones que ordenan el relacionamiento entre los segmentos del Estado, así como de estos segmentos frente a la sociedad.

Aunque ambas miradas se han desarrollado casi simultáneamente nos proponen tendencias diferentes sobre el estudio de Estado y, en última instancia, sobre la forma de aprehender al Estado para conceptualizarlo. Podemos encontrar, por un lado, una tendencia a mirar al Estado en su conjunto, aún reconociendo que no obra de manera unitaria y monolítica (Stepan 1978, Migdal 2011), proponiéndonos indagar a grandes rasgos las características del Estado a propósito de su trayectoria histórica y la comparación con otros estados. De esta manera es posible clasificarlos en función de su fortaleza o su autonomía (Mann), su funcionalidad o la orientación de sus políticas (Evans et al. 1985), permitiéndonos buscar en la comparación una explicación para las diferencias que muestran los aparatos estatales nacionales (ver Centeno 2014, Paredes 2012, Kurtz 2013 y Soifer 2015).

Asimismo, desde la segunda forma de mirar al Estado encontramos una inquietud mucho más centrada en la comprensión del ejercicio cotidiano de los funcionarios y las agencias públicas, entendidas más bien de forma explícitamente “compartimentalizada” o fragmentaria (Abrahams 2011, Mitchell 2011), buscando entender las culturas políticas que se desarrollan en el seno de estas instancias, así como las dinámicas informales y contradictorias que despliegan los propios funcionarios públicos (Gupta 2011). La idea de fondo es ver, a través de estas características, las

2 Algunas experiencias y balances previos son interesantes, aunque siempre publicados en coyunturas críticas o con la distancia prudente de las propias reformas (ver Abusada et al. 2000).

“micro-fundaciones” del Estado con el objetivo de comprender la naturaleza propia del mismo, las contradicciones entre sus discursos y sus prácticas, y la forma cómo el Estado proyecta una imagen propia para legitimarse.³

Más allá de establecer qué tipo de perspectiva es la correcta, es importante señalar que ambas miradas son complementarias en el sentido que nos ayudan a avanzar en la forma como estudiar un fenómeno tan complejo como la construcción y operatividad del Estado.⁴ No podemos comprender las micro-fundaciones del Estado si no tomamos en cuenta la historia de la formación del mismo, sus inclinaciones, las coaliciones que lo constituyen y los niveles de autonomía que éste representa en cada caso. Del mismo modo, no podemos quedarnos en una mirada histórica del Estado ya que, particularmente en los aparatos estatales más precarios, es importante observar la reafirmación cotidiana de las prácticas estatales, la configuración de nuevos actores y la rutinización de nuevas prácticas. Finalmente, más allá de la autonomía a nivel macro, debemos ser conscientes que el Estado es tan permeable a la sociedad y la economía como cualquier otra institución social (Mitchell 2011), lo que se refleja cotidianamente en sus propias dinámicas (Migdal 2015).

En ese sentido, los trabajos compilados en este volumen son importantes para comprender el Estado desde la segunda mirada pero, como hemos señalado, con un matiz que constituye una ventaja analítica: son escritos por los propios actores involucrados en la dinámica a la que se hace referencia. Esto es importante porque a través testimonio de estos “actores estatales” podemos recuperar algunas ideas que apuntan en la necesidad de comprender al Estado en su complejidad; es decir, que estamos frente a una entidad paradójica que, en algunos casos, actúa contra sí misma a través de sus diferentes oficinas; pero que, al mismo tiempo, busca proyectar a través de sus funcionarios una imagen corporativa y unificada (Migdal 2015, 44). Volveremos sobre esto más adelante.

¿Qué sabemos sobre el Estado peruano? El estudio del Estado peruano tiene referentes previos muy importantes. Las limitaciones durante el gobierno de Fernando Belaúnde (1963-1968) y la solución “autónoma” de los problemas durante el gobierno militar encabezado, inicialmente, por Juan Velasco Alvarado fueron un punto de partida para estas discusiones.⁵ Adicionalmente, los estudios se han incrementado sustancialmente durante las últimas dos décadas atendiendo los retos de las reformas de mercado durante los años noventa, la permanencia de problemas referidos a las capacidades estatales frente a un régimen democrático precario, el efecto del auge económico sobre la administración pública y, más recientemente,

3 Esto, en su versión más radical, busca demostrar que el “Estado” no es más que la imagen auto constituida de una red elemental de oficinas y funcionarios y que, por lo tanto, en realidad no existe (Abrahams 2011).

4 Ver, por ejemplo, la interesante discusión que plantea Paulo Drinot (2016) a propósito del trabajo de Hillel D. Soifer (2015).

5 Esta experiencia desencadenó, por ejemplo, empresas que buscaban comprender las razones históricas de las limitaciones estatales y la imposibilidad de encabezar las reformas que el país requería (Cotler 1978), analizar las prácticas burocráticas y deficiencias administrativas que rezagaban la acción estatal (Kuczynski 1977, McClyntock 1985, De Soto et al. 1986), comprender los efectos de las políticas estatales en la economía y la sociedad (Webb 1977, Collier 1978, Matos Mar 1984, Dietz 1986), así como para discutir las características conceptuales del Estado más allá del caso peruano (Stepan 1978).

la introducción e implementación de políticas sociales. Esta literatura merece ser revisada ampliamente para comprender el Estado puesto que proporciona, desde un momento muy particular, una reflexión sobre las condiciones históricas, administrativas y coyunturales que forman al Estado peruano y, consecuentemente, su relación con la sociedad.

De esta literatura podemos concluir, *grosso modo*, que el Estado peruano es comparativamente débil respecto a sus pares latinoamericanos (Kurtz 2013, Soifer 2015). Por ello, el caso peruano es ubicado constantemente entre el grupo de países que se encuentra más rezagado en términos de desarrollo de capacidades estatales, especialmente en lo que se refiere a tributación, legitimidad, control del territorio, entre otras. Este diagnóstico es importante porque en la discusión local el Estado peruano aparece, desde algunas perspectivas, como un ente todo poderoso al que hay que limitar antes que fortalecer. Por ello, es importante resaltar tanto el diagnóstico como los patrones históricos que han formado dichas características.⁶ En pocas palabras, conocer la trayectoria histórica de la construcción del Estado peruano y conocer el origen de sus fortalezas y debilidades.

Estas trayectorias han sido explicadas en función de diferentes factores. Desde una perspectiva histórica, las explicaciones resaltan el auge en la explotación de recursos naturales, como en el caso del guano de isla, y su impacto decisivo sobre los incentivos para la creación de capacidades de recaudación tributaria que, junto a las dinámicas propias de las élites y grupos sociales, no lograron apuntalar el fortalecimiento del Estado (Cotler 1978, Paredes 2012, Kurtz 2013, Soifer 2015), así como las demandas sociales respecto de los servicios y derechos provenientes de la acción estatal que, históricamente, han sido débiles y han reforzado la dinámica antes mencionada (Soifer 2012).

Adicionalmente, algunas coyunturas específicas son resaltadas para comprender los cambios en los patrones estructurales del Estado como, por ejemplo, la recuperación del control territorial luego del periodo de violencia política durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori (Burt 2011), la expansión del Estado a partir de los recursos y dinámicas sociales originados por el reciente boom en la demanda de *commodities* (Perla 2010, Tanaka 2010, Dargent 2013, Bebbington 2013), así como la existencia de una expertos dentro del sector público que permiten generar espacios de autonomía y desarrollo sectorial (Dargent 2015) y, posteriormente, la rutinización de dichas prácticas y políticas en la burocracia (Vergara 2013). No obstante, es importante resaltar la literatura reciente que reconoce avances sustanciales en el desarrollo de agencias estatales muy particulares que se han beneficiado de contextos domésticos e internacionales muy favorables y que son conocidas como “islas de eficiencia” (Dargent 2008 y 2014).⁷

Esta nueva condición ha generado nuevas dinámicas al interior del sector público, corroborando la idea de que el Estado más que unitario y monolítico es

6 Es relevante señalar, por ejemplo, que tanto Perú como Argentina inician el recorrido luego de la independencia con una importante infraestructura heredada del aparato estatal colonial pero que, en la actualidad, presentan estados débiles, mientras que Chile y Uruguay, que inician de manera menos auspiciosa, lograron construir Estados fuertes que se consolidan en el último siglo (Kurtz 2013).

7 Para los autores, los ejemplos más resaltantes de esta dinámica son aquellas agencias vinculadas al manejo de la economía (Ministerio de Economía y Finanzas, Banco Central de Reserva o Comercio Exterior y Turismo) o la diplomacia (Cancillería de la República).

diverso y, hasta cierto punto, contradictorio. La primacía de los sectores económicos y el desarrollo de las islas de eficiencia han generado nuevas correlaciones de poder al interior del Estado, las cuales operan de manera desigual tanto en el diseño formal de las políticas públicas como en los avatares cotidianos de su implementación y del cumplimiento de las funciones públicas en general. Los sectores como Economía y Finanzas (MEF), Energía y Minas (MINEM) o Transportes y Comunicaciones (MTC), por ejemplo, tienen un nivel de influencia mayor, a través de sus titulares, sobre las decisiones del Estado que otros sectores como Cultura (MINCUL), Ambiente (MINAM) o Salud (MINSU).⁸ Asimismo, sectores como Desarrollo e Inclusión social (MIDIS) y Educación (MINEDU) se han empoderado durante el último lustro gracias al efecto de irradiación tecnocrática proveniente del MEF (Barnechea y Sosa Villagarcía 2014).

A nivel subnacional, el escenario es bastante más complicado. Hace más de una década, durante el gobierno de Alejandro Toledo, se desarrolló la última gran reforma descentralista que, a pesar de haber fracasado en el proyecto de regionalización, ha tenido un impacto importante en la desconcentración y descentralización de funciones desde el poder central hacia los gobiernos subnacionales (Loaiza et al. 2010). Dentro de esta lógica podemos encontrar tendencias generales así como variaciones importantes entre el desempeño de las agencias subnacionales (ver Barrantes et al. 2011). En general, por ejemplo, tenemos la falta de claridad en las competencias descentralizadas, espacio que se encuentra opacado por el entreverado conjunto de normas en los diferentes niveles que versando sobre un mismo tema se superponen generando parcelas de poder repartidas en diferentes instituciones y niveles de gobierno (Vargas 2013, Gálvez y Sosa Villagarcía 2015).⁹

En términos generales, también se encuentran los problemas en el servicio civil a nivel local, donde tanto los bajos salarios y adversas condiciones laborales o la absoluta discrecionalidad de las autoridades en el nombramiento de funcionarios acarrear niveles muy elevados de rotación en el personal, generando problemas en la acumulación de conocimientos y capacidades en las entidades locales (Palomino et al. 2013, Gálvez y Sosa Villagarcía 2015). Del mismo modo, las deficiencias generales son apuntadas en términos de eficiencia en la gestión y en el gasto público, espacio que además requiere de un grado de control desde el gobierno central a través de sistemas y plataformas que dependen, fundamentalmente del MEF.¹⁰

Esto ha generado la adaptación de viejas dinámicas, y la formación de nuevas, alrededor de estos instrumentos de control en las gestiones locales así como el “aprendizaje” del valor y la importancia de aprovechar (o transgredir) estos instrumentos a favor de los proyectos priorizados entre las autoridades y funcionarios

8 En su comparación entre los sectores de Economía y Salud en Perú y Colombia, Eduardo Dargent (2015) propone que este tipo de dinámicas puede explicarse a partir del grado de autonomía que ganan las agencias estatales con la incorporación de expertos y el consenso político de que determinados temas no pueden ser “contaminados” con el debate público. Del mismo modo, una mirada de la consulta previa exhibe elocuentemente esta desigualdad en la correlación de fuerzas entre los sectores involucrados en su diseño e implementación (Gálvez y Sosa Villagarcía 2013, Sosa Villagarcía 2015). Del mismo modo, una comparación de la estabilidad de los cargos políticos en los ministerios señalados da cuenta de una condición desigual que garantiza horizontes más largos en el caso de los sectores más empoderados (Sosa Villagarcía 2014).

9 Palabra aparte merecen los efectos “perversos” que ha significado la introducción de reformas participativas en estos espacios. Para esa discusión se recomienda revisar Meléndez (2012) y Uchuypoma (2013).

10 Muchas de estas deficiencias, vale decirlo, provienen también del rezago de infraestructura y conectividad que aun padecen algunos espacios locales (León 2013).

locales, apoyados por consultores externos (Gálvez 2016).¹¹ Siguiendo esta mirada “microscópica”, los estudios muestran una gran permeabilidad de las instituciones públicas frente a la sociedad mediante dinámicas transgresivas que modelan la práctica misma del Estado. Dichas prácticas cotidianas de corrupción o clientelismo el configuran en gran medida la forma cómo opera concretamente el Estado y, fundamentalmente, la forma cómo los ciudadanos se aproximan a este y acceden a sus servicios (Mujica 2011). Dinámicas patrimonialistas que permanecen invisibles y son funcionales al funcionamiento del Estado hasta que, en algunos casos, escalen a espacios nacionales constituyéndose como escándalos públicos (Arévalo 2015).¹²

Los trabajos compilados en este volumen presentan una mirada al Estado desde niveles de gobierno nacionales y subnacionales. Los textos, basados en la experiencia de sus autores “desde adentro” de la gestión, nos permiten observar los problemas, estrategias y dinámicas de implementación que se desarrollan en el seno del aparato estatal. Las experiencias recopiladas en ambos niveles, pero sobre todo en el espacio subnacional, hacen tangible de la advertencia antes señalada de que el Estado, al menos analíticamente, no debe ser visto como un ente necesariamente unitario ni monolítico. Por el contrario, las experiencias de reforma y diseño de política en ambos niveles nos dan cuenta de oficinas desiguales y, muchas veces, contradictorias en sus políticas. Es necesario, entonces, mirar al Estado en sus fragmentos, en sus dependencias, en sus oficinas puesto que ahí se configura, en última instancia, la imagen que éste proyecta sobre sus ciudadanos.

Una primera lección que resaltan las autoras y autores compilados es la importancia de prever que la burocracia tiene una cultura propia, un conjunto de características conductuales que ordenan sus acciones y su cosmovisión sobre las reformas que buscan ser implementadas. Lo que los autores denominan “movimiento inercial” o la “resistencia al cambio” no es más que la rutinización, en el sentido weberiano del término, de la burocracia. La predictibilidad y la constancia son valores muy apreciados en la racionalidad de la administración moderna (Scott 1998). Por ello, a tono con la reflexión de Esparch y sus colaboradores en este volumen, es importante integrar la perspectiva del burócrata en la elaboración y puesta en práctica de la reforma. Esto, sin embargo, es mucho más complicado de lo que suena, especialmente si tenemos en cuenta la gran variedad de regímenes laborales presentes en el Estado, especialmente a nivel ministerial,¹³ y los niveles de rotación que antes se han señalado.

Una segunda lección que se obtiene de las experiencias compiladas en este libro es la necesidad de repensar la planificación estratégica en la gestión pública peruana. Por un lado, es presumible que el funcionamiento eficiente de un Estado moderno requiere un mínimo de ordenamiento y planificación que le permita concentrar esfuerzos y destinar recursos para la consecución de objetivos trazados en el mediano y largo plazo. Sin embargo, esta premisa termina siendo vacía, tanto

11 Sin embargo, como menciona Gálvez (2016) “Quienes encarnan estas transgresiones no son necesariamente funcionarios públicos, sino consultores, ciudadanos o empresarios externos a la municipalidad, o incluso agentes que personifican simultáneamente varios de estos roles.”

12 Una discusión más amplia puede encontrarse en Durand (2007) y Pedraglio (2014).

13 Ver Alza (2012) y Gálvez y Caverio (2014).

por la precariedad política que enfrenta el país -especialmente a nivel regional¹⁴ como por la seria fragmentación de las responsabilidades en el sector público. En ese contexto, el aprovechamiento de los recursos económicos y humanos del Estado dista de ser estratégico puesto que cada oficina pública parece funcionar parcelariamente, buscando avanzar sus prerrogativas aún en contra de otras oficinas dentro de su mismo sector.

La atención al ciudadano merece una reflexión aparte. Una de las grandes preocupaciones en los casos compilados es la necesidad de incorporar un enfoque de gestión pública que reconozca al funcionario, y no al trámite, como centro de la acción estatal. Esto es sumamente relevante ya que los trámites por acceso a información, reconocimiento de derechos o acceso a servicios públicos son el principal medio de conexión explícita y latente entre el Estado y el ciudadano. Dentro de estos espacios, las condiciones del trato y la infraestructura dispuesta para la atención del ciudadano no están pensadas de acuerdo a esta perspectiva, generando que el ciudadano sea constantemente sujeto de largas esperas, la exposición pública de sus problemas y otro tipo de arbitrariedades¹⁵. Estas, por lo general, disponen los espacios propicios para los actos de corrupción antes señalados y no solo repercuten en la evaluación propia de los servidores públicos (ver Reyes 2007), sino también del Estado en su conjunto.

Cambiar estos paradigmas, como señalamos, no es una tarea sencilla. Una reflexión comulgada por todas las experiencias compiladas en este volumen es la importancia del involucramiento de los funcionarios de más alto rango en el liderazgo de las reformas. Las autoras y autores proponen que una condición necesaria para la materialización eficiente de los planes de implementación de las políticas es el liderazgo frente al conjunto de entidades contradictorias, a la fuerte cultura burocrática y los enfoques enraizados en los componentes de gestión.

Esta es, quizás, la reflexión más importante de las experiencias de esta compilación porque supone la revalorización de la política de la gestión para concretar las mejoras en la gestión pública. Durante los últimos años se han elaborado algunas recetas importantes para apuntalar el crecimiento económico y procurar el bienestar social a partir de mejorar las condiciones del Estado peruano (ver Ghezzi y Gallardo 2013). No obstante, estas propuestas están concentradas en mejorar las condiciones, instrumentos y paradigmas de gestión, sin contemplar las características administrativas y políticas que definen la práctica propia del Estado más allá de los reglamentos y los incentivos. Estas experiencias nos proponen que para avanzar en las reformas necesarias en el Estado es indispensable tomar en cuenta a la política.

Al enfrentarse al Estado “desde adentro”, nuestros autores han sido testigos de esta importancia en el fragor de la política, desplegando estrategias preventivas o respondiendo a las presiones internas y externas a la institución en la que han trabajado. Por ello, es importante resaltar que la gestión pública no solo requiere de recetas tecnocráticas, sino también el desarrollo de un trabajo político serio que permita afianzar y avanzar en las reformas anheladas para mejorar el Estado frente

14 Ver Aragón e Incio (2014).

15 Una discusión teórica sobre este tema puede encontrarse en Auyero (2012).

a las presiones sociales, imbricadas en algunas oficinas del estado, la resistencia burocrática y la fragmentación administrativa. Finalmente, parafraseando a Abrahams (2015, 29), el Estado no es un aparato en el que puedan intercambiarse piezas, sino una práctica continua que involucra oficinas y funcionarios que pugnan por legitimar su función en la sociedad.

Para una mejor comprensión y legibilidad de los casos presentados, las experiencias han sido ordenadas bajo un marco común. En primer lugar, el lector encontrará un resumen del proyecto de la reforma o la medida a implementarse, seguido de una contextualización de escenario institucional y político en el que ésta debe desarrollarse. Posteriormente, las autoras y autores presentan la estrategia diseñada para cumplir con el objetivo trazado y, consecuentemente, una narración detallada de la puesta en práctica de la misma. Finalmente, las autoras y autores concluyen presentando los resultados de la reforma, así como sus reflexiones respecto a los retos afrontados así como de las condiciones que permitieron, o no, que los objetivos sean concretados de acuerdo a lo planeado.

La publicación de este volumen no hubiera sido posible sin el apoyo del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y el Think-Tank Initiative del International Development Research Centre (TTI-IDRC). Estos trabajos fueron desarrollados bajo la iniciativa "Reflexión para la gestión" coordinada por Roxana Barrantes en su periodo como directora del Instituto. Asimismo, el proyecto de edición para su publicación contó con el decidido apoyo de Ricardo Cuenca, actual director del Instituto. Las autoras, los autores y el compilador están agradecidos con todos ellos por la oportunidad de compartir las experiencias y dejar constancia de los retos afrontados, esperando que la reflexión sea útil en el futuro.

Bibliografía

ABRAHAMS, Philip

- 2015 "Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado". En: P. Abrahams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del Estado*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

ABUSADA, Roberto, Fritz Du Bois, Eduardo Morón y José Valderama

- 2000 *La reforma incompleta: Rescatando los noventa*, tomos I y II. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico e Instituto Peruano de Economía.

ALZA, Carlos

- 2012 *Estudio sobre la evolución de la política del servicio civil peruano durante los últimos 30 años (1980-2011) para la Autoridad Nacional del Servicio Civil – SERVIR*. Lima: Presidencia del Consejo de Ministros.

ALZA, Carlos (comp.)

- 2013 *Aprender de la experiencia: ocho casos de estudio para enseñar Políticas Públicas y Gestión Pública*. Lima: Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ARAGÓN, Jorge y José Luis Incio

- 2014 "La reelección de autoridades regionales y municipales en el Perú, 2006-2014". En: *Revista Argumentos*, N.º 5, año 8, noviembre.

ARÉVALO LEÓN, Rosa

- 2015 "¿Cuento contigo? La estabilidad en la gestión de César Álvarez (2006-2013)". En: *Politai Revista de Ciencia Política*, vol. 5, N.º 11.

AUYERO, Javier

- 2012 *Patients of the State. The Politics of Waiting in Argentina*. Durham: Duke University Press.

BARRANTES, Roxana, Ricardo CUENCA y Jorge MOREL

- 2011 *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

BEBBINGTON, Anthony (ed.)

- 2013 *Industrias extractivas, conflicto social y dinámicas institucionales en la región andina*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales, Instituto de Estudios Peruanos.

BURT, Jo Marie

- 2004 "State Making against Democracy: The Case of Fujimori's Peru". En: J.M. Burt y P. Mauceri (eds.). *Politics in the Andes: Identity, Conflict, Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

CENTENO, Miguel Ángel

- 2014 *Sangre y deuda. Ciudades, Estado y construcción de nación en América Latina*. Traducido por Carlos Patiño Villa. Bogotá: Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Nacional de Colombia.

CENTENO, Miguel Ángel y Agustín FERRARO (eds.)

- 2013 *State and Nation Making in Latin America and Spain: Republics of the Possible*. Cambridge: Cambridge University Press.

COLLIER, David

- 1978 *Barriadas y élites: De Odría a Velasco*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

COTLER, Julio

- 1978 *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

DARGENT, Eduardo

- 2008 *Islas de eficiencia y Reforma del Estado: Ministerios de Economía y Salud 1990-2008*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.
- 2011 *El Estado en el Perú: Una agenda de investigación*. Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- 2013 "Estado, política y sociedad durante el boom de los commodities". En: *Revista Argumentos*, N.º 5, año 7, noviembre.
- 2014 "Determinantes internacionales de la capacidad de las agencias estatales: lecciones a partir de Colombia y el Perú". En: *Revista Apuntes*, vol. 41, N.º 74.
- 2015 *Technocracy and Democracy in Latin America. The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press.

DE SOTO, Hernando, Enrique GHERSI y Mario GHIBELLINI

- 1986 *El otro sendero: La revolución informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia.

DIETZ, Henry A.

- 1986 *Pobreza y participación política bajo un régimen militar*. Lima: Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico.

DRINOT, Paulo

- 2016 "Leviathan and the Magic Bullet". En: *Current History*, vol. 115, N.º 778, febrero.

DURAND, Francisco

- 2007 *El Perú fracturado: formalidad, informalidad y economía delictiva*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

EVANS, Peter B., Dietrich RUESCHEMEYER y Theda SKOCPOL (eds.)

- 1986 *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

GÁLVEZ, Álvaro

- 2016 "El efecto Estado y la desestatización de sus funciones". En: *Revista Argumentos*, N.º1, año 10, Febrero.

GÁLVEZ, Álvaro y Martín CAVERO

- 2014 "Entre la discrecionalidad y la meritocracia: intentos de reforma de los recursos humanos del Estado". En: *Revista Argumentos*, N.º 1, año 8, marzo.

GÁLVEZ, Álvaro y Paolo SOSA VILLAGARCIA

- 2013 "El problema del indio: Una mirada a la implementación de la consulta previa desde la lógica del Estado y sus funcionarios". En: *Revista Argumentos*, N.º 5, año 7, noviembre.
- 2015 *Optimización del proceso de consulta previa para facilitar el establecimiento de áreas de conservación regional*. Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social.

GHEZZI, Piero y José GALLARDO

- 2013 *Qué se puede hacer con el Perú. Ideas para sostener el crecimiento económico en el largo plazo*. Lima: Universidad del Pacífico y Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

GUPTA, Akhil

- 2015 "Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el Estado imaginado". En: P. Abrahams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del Estado*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

KUCZYNSKI, Pedro Pablo

- 1977 *Peruvian Democracy under Economic Stress: An Account of the Belaúnde Administration, 1963-1968*. Princeton: Princeton University Press.

KURTZ, Marcus J.

- 2013 *Latin American State Building in Comparative Perspective: Social Foundations of Institutional Order*. Cambridge: Cambridge University Press.

LEÓN, Laura

- 2013 "Descentralización y control de gastos a través de sistemas de información: Experiencias de dos municipios rurales". En: *Revista Argumentos*, año 7, N.º 2, mayo.

LOAIZA, Pamela, Mario CATERIANO GAMBOA, Lorena LÉVANO y Paolo SOSA VILLAGARCIA

- 2010 "Centralizando la información: un estado de la cuestión de la descentralización en el Perú". En: *Politai Revista de Ciencia Política*, vol. 1, N.º 1.

MAINWARING, Scott

- 2009 "Deficiencias estatales, competencia entre partidos y confianza en la representación democrática en la región andina". En: M. Tanaka (ed.). *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos e Internacional, IDEA.

MATOS MAR, José

- 1984 *Desborde popular y crisis del Estado: El nuevo rostro del Perú en la década de 1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

McCLINTOCK, Cynthia

- 1985 "Velasco, funcionarios y ciudadanos: políticas de cautela". En: A. Lowenthal y C. McClintock (eds.). *El gobierno militar: Una experiencia peruana, 1968-1980*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

MELÉNDEZ, Carlos

- 2012 *La soledad de la política: transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2012)*. Lima: Mitin.

MIGDAL, Joel

- 2011 *Estados débiles, Estados fuertes*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

MITCHELL, Timothy

- 2015 "Sociedad, economía y el efecto del Estado". En: P. Abrahams, A. Gupta y T. Mitchell, *Antropología del Estado*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.

MUJICA, Jaris

- 2011 "Actores y escenarios en los sistemas de microcorrupción en el Palacio de Justicia del centro de Lima, Perú". En: *Revista Relaciones*, N.º 126, vol. 23, primavera.

PALOMINO, Moisés, Diego CERNA y Miguel RÍOS

- 2013 "El servidor municipal: Un tema de agenda pendiente para fortalecer la gestión local". En: *Revista Argumentos*, año 7, N.º 2, mayo.

PAREDES, Maritza

- 2011 *Shaping State Capacity: A Comparative Historical Analysis of Mining Dependence in the Andes, 1840s-1920s*. Tesis de doctorado. Oxford: Departamento de Desarrollo Internacional de la Universidad de Oxford.

PEDRAGLIO, Santiago

- 2014 "Corrupción y economía ilegal. El Estado: un protector más que un botín". En: *Revista Argumentos*, N.º 3, año 8, julio.

PERLA, Cecilia

- 2009 "Empresas mineras como promotoras del desarrollo. La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú". En C. Meléndez y A. Vergara (eds.). *La iniciación de la política. El Perú político en perspectiva comparada*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

REYES, Esperanza

- 2007 *En nombre del Estado. Servidores públicos en una Microrred de Salud en la costa rural del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Universidad Peruana Cayetano Heredia.

SCOTT, James C.

- 1998 *Seeing like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven: Yale University Press.

SOIFER, Hillel D.

- 2012 "The Expectations States Create: How State Capacity Shapes the Scope of Politics". En: *LASA Forum*, vol. 43, N.º 4.
- 2015 *State Building in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sosa Villagarcía, Paolo

- 2014 "¿Todos los 'hombres' del presidente? Una mirada al Poder Ejecutivo a propósito de los ministros y ministras en el Perú post-Fujimori (2001-2014)". En: *Politai Revista de Ciencia Política*, vol. 5, N.º 9.

- 2015 "Prior Consultation to Indigenous and Native Peoples in Peru: Advances and Setbacks". Preparado para ser presentado en el XXXIII Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). San Juan de Puerto Rico, 27-30 de mayo.

STEPAN, Alfred

- 1978 *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.

TANAKA, Martín

- 2010 "Introducción: El Estado, viejo desconocido." En: M. Tanaka (ed.). *El Estado, viejo desconocido*. Visiones del Estado en el Perú. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

UCHUYPOMA, Diego

- 2013 "El desborde local rural: ¿Qué pasó con los distritos rurales del Perú luego de las reformas participativas y descentralistas?". En: *Revista Argumentos*, año 7, N.º 2, mayo.

VARGAS, Julio

- 2013 "El impreciso rol de las municipalidades en educación a una década de la descentralización". En: *Revista Argumentos*, año 7, N.º 2, mayo.

VERGARA, Alberto

- 2013 "Alternancia sin alternativa: ¿Un año de Humala o veinte años de un sistema?". En: A. Vergara, *Ciudadanos sin República: ¿Cómo sobrevivir en la jungla política peruana?* Lima: Planeta.

WEBB, Richard C.

- 1977 *Government Policy and the Distribution of Income in Peru, 1963-1973*. Cambridge: Havard University Press.



Experiencias de gestión el Gobierno Central

*Nuria Esparch, María Elena Sánchez y
Darío Pedráglio*

Introducción

Cuando se piensa en el Estado peruano, por lo general se lo relaciona con adjetivos poco halagadores. Al mismo tiempo, son bastante comunes experiencias de personas que no han sido bien tratadas en algún organismo público, y a menudo se oyen expresiones como “el Estado es ineficiente”, “el Estado no sabe gastar” o “el Estado no está al servicio de los ciudadanos”. ¿Qué nos muestra esto? Un claro sentir de descontento, de desconexión, respecto a una entidad que, no obstante, está presente en casi todos los aspectos de la vida de las personas. Desde los semáforos instalados en las esquinas y el recojo de la basura hasta la educación pública, la salud y la seguridad, pasando por el cobro de impuestos y la infraestructura vial, el Estado cumple innumerables funciones que le corresponden como responsable de la defensa de los derechos de todos y cada uno.

Para cambiar la idea negativa que prima respecto al actuar del Estado, es vital que se conozcan y difundan experiencias de gestiones exitosas en el sector público. Es fácil enterarse de lo que sale mal, ya que los casos de este tipo suelen ser publicitados —a nivel micro, boca a boca, y a nivel macro, vía medios de comunicación y redes sociales, por ejemplo—, y lo más común es que las experiencias positivas no alcancen la misma difusión.

La realidad es que no todas las experiencias de gestión pública son negativas; muchas veces las administraciones de turno logran llevar a buen puerto proyectos de diversa magnitud. Este texto relata prácticas que van contra el sentido común establecido. La idea es mostrar, mediante la narración y el análisis de casos basados

en experiencias propias, que, teniendo como clara prioridad las necesidades de los ciudadanos y el uso eficiente de los recursos, sí se pueden gestionar de manera correcta los proyectos del sector público.

Pero no se trata solo de poner experiencias positivas en evidencia. La intención también es contar y analizar, de manera sistemática, el proceso que siguió cada caso, con la finalidad de que la experiencia obtenida sirva para decisiones futuras, así como para promover el diálogo respecto a la gestión y la política pública en el Perú. Con esta finalidad, cada caso se estudia a detalle y se exponen las principales decisiones, estrategias, dificultades y acciones que se fueron produciendo.

Asimismo, es para nosotros sumamente importante que el debate académico respecto a la administración pública en el Perú se vea enriquecido con el presente trabajo. Son dos los temas en los que queremos poner énfasis. El primero es el uso eficiente de los recursos públicos, entendiendo la palabra recursos en todo su significado, no solo en el sentido monetario; es decir, en relación con el tiempo, los espacios físicos, los trabajadores, la infraestructura, etcétera. Usar eficientemente recursos públicos significa reducir costos, disminuir el tiempo invertido, utilizar mejor las instalaciones, lograr el mejor rendimiento posible de los funcionarios y brindar una infraestructura adecuada, tanto para tratar con los ciudadanos como para incentivar un buen ambiente laboral¹.

El segundo tema que guía el documento tiene que ver con que desde la administración pública se genere valor público² —no solo con los resultados, sino también en los procesos aplicados para obtener dichos resultados—, que beneficie a los usuarios directos y a la ciudadanía en general, sea a través de un servicio o de un producto. La idea es que tanto funcionarios como organizaciones públicas se orienten hacia el ciudadano, de manera que sus necesidades resulten satisfechas, en el marco de las competencias correspondientes y en la mejor medida posible.

Creemos que tomar el cumplimiento del mandato como el objetivo de la administración pública es un error. Es, ciertamente, el inicio de la labor del funcionario público, el pilar sobre el cual se elaboran y aplican medidas con la intención de crear valor público para satisfacer a la ciudadanía, pero no el eje central de la actuación del funcionario público. Ese eje central es un espacio privilegiado que se debe reservar para el servicio a los ciudadanos³.

Los textos se organizan muy sencillamente. Son cuatro casos independientes, con una estructura similar: una primera sección en la que se narra el contexto que encontramos al inicio de cada caso; una segunda en la que se presenta de manera sintética el proyecto del cual había que hacerse cargo; una tercera en la que se muestra el escenario y se identifican las principales dificultades del proyecto; una cuarta que describe el proceso de planificación, en el que se pone en evidencia qué estrategias pensamos para resolver las dificultades previamente identificadas;

1 Sobre eficiencia en administración pública, véanse Manzoor 2014; Curristine, Lonti y Joumard 2007; y Grandy 2008.

2 El valor público se refiere al valor creado por el Estado, a través de leyes, servicios, productos, etcétera. El concepto, hace referencia también al valor que se genera en las transacciones con los ciudadanos, cuando el Estado les brinda servicios de calidad, garantiza sus derechos y satisfacen sus demandas (Moreno 2009). Para más sobre valor público ver: Moore 1998 y 2006; Morales y Gómez 2005; y Moreno 2009.

3 Para conocer más sobre este tema revisar: Cortázar 2011; Moore 1995; Barzelay 1998; Peters y Wright 2001; y Oyarce 2011.

una quinta sección en la que narramos la puesta en práctica de la estrategia, así como dificultades que fueron surgiendo durante esta etapa del proceso; y, por último, un balance de los resultados obtenidos al finalizar cada proyecto.

El primer caso describe la gestión de la compra de los seguros en el Ministerio de Defensa, en el 2006. El segundo caso transcurre en el 2004, cuando se reformó la atención a los ciudadanos en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), con el objetivo de mejorar el servicio. La tercera experiencia ocurre en el año 2005, en el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes), cuando se planteó la reorganización y remodelación del interior de la sede central del Ministerio, para mejorar tanto las condiciones de trabajo de los funcionarios como atención a la ciudadanía. La cuarta experiencia ocurre en el 2004, también en el MTPE: existía el encargo institucional de resarcir a las personas cesadas injustificadamente durante el gobierno de Alberto Fujimori que se habían acogido al Programa Extraordinario de Acceso a Beneficios, iniciado durante el gobierno de Valentín Paniagua, tarea nada fácil si se considera que eran miles los que se habían acogido a este programa. Por último, para cerrar el texto, ofrecemos una sección con reflexiones finales.

Si bien cada caso tiene una lógica propia, el de las coberturas de seguros en el Ministerio de Defensa, el de la reforma de la atención en el MTPE y el de la reorganización del edificio del Mimdes responden a necesidades de *línea*. ¿A qué nos referimos con este término? A proyectos que no son específicos, sino que responden a necesidades continuas de organismos del Ejecutivo. Los tres apuntaron a mejorar procesos continuos durante los años, puesto que forman parte de las funciones corrientes de dichos ministerios. El caso del resarcimiento a los cesados puede verse, en cambio, como claro ejemplo de un proyecto específico, asignado al Ministerio de Trabajo, ante la necesidad de compensar a un amplio grupo de personas afectadas por una medida que implicó a todo el sector público. Este proyecto no apuntó a mejorar procesos continuos de un organismo, sino que emprendió un proceso particular, externo a las funciones habituales del MTPE. Los casos se presentan agrupados de acuerdo con lo antes dicho: en primer término, los tres relacionados con exigencias de línea; y luego el proyecto puntual.

Agradecemos al Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y al *think-tank* Initiative del International Development Research Centre por permitirnos hacer públicas nuestras experiencias y dejar constancia de estas, con la esperanza de que sean útiles en el futuro. Asimismo, queremos agradecer a Ricardo Cuenca, actual director del IEP, y a Roxana Barrantes, ex directora de la organización, por hacernos parte de esta importante iniciativa, que Barrantes ha llamado *Reflexión para la gestión*.

Ministerio de Defensa: eficiencia en la compra de seguros

Una de las obligaciones del Ministerio de Defensa del Perú (Mindef)⁴ es la contratación de coberturas de seguros para las unidades terrestres, aeronáuticas y marí-

4 El Ministerio de Defensa se creó mediante la Ley 24654, de 1987. Integró los Ministerios de Guerra, Marina y Aeronáutica, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas y la Secretaría de Defensa Nacional, así como los órganos consultivos, de asesoramiento, planeamiento, apoyo y control. Para mayores detalles, véase el organigrama del 2006 del Mindef en el capítulo V, p. 82, del Libro blanco de la Defensa (Mindef 2005). El organigrama actual se puede ver en el siguiente enlace de la página web del Ministerio: <http://www.mindef.gob.pe/informacion/documentos/organigrama_2011.pdf>.

timas. En agosto del 2006 el Ministro del ramo, le encargó esta labor al área de Asuntos Administrativos y Económicos. Los seguros adquiridos el año anterior venían pocos meses después, por lo que la gestión era impostergable. No obstante, antes de convocar el concurso era necesario evaluar los antecedentes y tomar decisiones para evitar demoras en el proceso o gastos poco eficientes, como debe ser con cualquier compra pública, más aún si estas representan varios millones de dólares de por medio.

Proyecto

Toda compra estatal está regida por la Ley de Contrataciones y Adquisiciones vigente y debe efectuarse según sus reglas⁵. En este caso, la adquisición de los seguros suponía retos específicos. La pluralidad de empresas que históricamente concursaban era muy bajo, pues en los últimos años solo habían participado dos⁶. Por otra parte, hasta ese momento cada instituto —Ejército, Fuerza Aérea y Marina— contrataba sus seguros de manera independiente; esto es, la compra no había sido agrupada como una compra corporativa⁷ y esto suponía desventajas de índole monetaria. De igual modo, había que considerar las particularidades de cada bien a asegurar⁸.

Tomando en cuenta las características mencionadas, el proyecto debía lograr el aseguramiento de los bienes del Ministerio de Defensa, mediante un concurso transparente que garantizara el uso más eficiente posible de los recursos de la institución.

-
- 5 Las normas vigentes en el 2006 eran el D. S. 083-2004-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, y el D. S. 084-2004-PCM, Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Ambos textos se pueden ver en la página web del Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE, <http://portal.osce.gob.pe/osce/>). A inicios del 2009 estos decretos supremos fueron derogados.
 - 6 Cuando solo hay dos ofertantes la estructura del mercado es oligopólica. Es decir, es una estructura en la que compiten un número reducido de empresas como consecuencia de la existencia de barreras de entrada (Autoridad Catalana de la Competencia 2010). En el oligopolio, que es la estructura de mercado más frecuente, las empresas no son precio aceptantes y toman en cuenta, al momento de tomar sus decisiones, la estrategia de sus competidores. Dentro de los tipos de oligopolio se prohíbe los que son colusorios, es decir, en los que las empresas no solo tienen en cuenta las reacciones de sus competidores sino que coordinan sus comportamientos con estos últimos de manera explícita o tácita con la intención incrementar sus ganancias. Este tipo de estructuras suelen darse bajo ciertas condiciones. Por ejemplo: la interacción entre las empresas debe ser repetida; la oferta debe encontrarse concentrada en pocas empresas; debe haber simetría en los costes de los ofertantes; entre otras (Autoridad Catalana de la Competencia 2010). Parte de la tarea para que la compra fuera exitosa se centraba en estructurar la competencia de manera tal que no hubiesen trabas para que oferten la mayor cantidad de empresas posible. Para más información sobre oligopolios ver: Autoridad Catalana de la Competencia 2010 y García y Pérez-Reyes 2012.
 - 7 El artículo 88 del reglamento de la Ley 24654 señala que “Mediante convenios interinstitucionales o por mandato normativo las Entidades podrán adquirir bienes y contratar servicios generales en forma conjunta, a través de un proceso de selección único, aprovechando los beneficios de la economía de escala, en las mejores y más ventajosas condiciones para el Estado. Bajo esta modalidad de contratación, las Entidades participantes encargan a una Entidad la ejecución del proceso de selección para que seleccione al proveedor o proveedores que se encargarán de bienes y servicios”. Para mayor información, véase el título IV, capítulo II del reglamento.
 - 8 Las pólizas tienen particularidades distintas dependiendo del bien a asegurar. Por ejemplo, no era lo mismo asegurar un avión que asegurar un automóvil. Este último solo requería la compra del SOAT, que se consigue con suma facilidad. En el caso del avión, en cambio, la compra era más complicada. Habían distintos precios a acordar, dependiendo de la cantidad de horas que el bien se encontraba en uso. Según esto había que determinar el número de horas que se pagaría a priori, y el tipo de hora que se pagaría (es decir, en uso o no en uso). Asimismo, había que determinar el tiempo que se daría para cualquier devolución, si es que el número de horas en uso que se pagaron fueron mayores a las que luego se llegaron a utilizar. Si bien no todo era distinto entre un bien y otro, sí habían particularidades de esta índole que hacían algunas compras más complicadas que otras.

Escenario

El primer desafío era ampliar la competencia. Si bien las aseguradoras que trabajaban en el Perú no eran muchas, en los años inmediatamente anteriores el número de postores había sido en extremo reducido: dos. El motivo era un requisito de las bases⁹: para ofertar, la empresa debía tener, a priori, el aval de una compañía reaseguradora extranjera que respaldara el posible contrato a firmar. Las empresas extranjeras que cumplían con los requisitos para dar un aval de este tipo también eran pocas y era relativamente más sencillo otorgárselo a la empresa con contrato vigente en ese momento, nunca dos a la vez. Ello dificultaba que participaran del concurso. Así, la competencia era reducida desde antes de iniciar el concurso.

Otro reto para maximizar la capacidad de adquisiciones del Ministerio y lograr una mejor posición ante los ofertantes era la centralización de la compra del sector. En lugar de que cada organismo la efectuara de manera independiente, debía hacerse corporativamente¹⁰.

Una tercera dificultad tenía que ver con el tipo de bien a asegurar y la configuración de los comités encargados de la adquisición¹¹. Por lo delicada que era la compra el comité debía estar compuesto por oficiales altamente calificados. En la compra de seguros de barcos, por ejemplo, lo habitual era que hubiese miembros de la Marina. A pesar de que el sentido común indique que esa presencia en el comité respectivo era "natural", si se daba que un miembro del comité era de rango superior al resto de los integrantes, estos últimos quedaban en una posición delicada. Tal situación dificultaba la transparencia y debía eliminarse a pesar del descontento que pudiera surgir en los diversos institutos.

Había tres últimos problemas por resolver. El primero estaba relacionado con la contratación de un bróker o corredor de seguros. El segundo, que las bases no mencionaban qué sucedía en caso de empate; por lo tanto, de darse este resultado, las empresas ganadoras podían dividirse el contrato y esto no incentivaba la competencia ni garantizaba la obtención del mejor precio posible. La tercera dificultad eran devoluciones pendientes de aseguradoras que habían obtenido contratos en años anteriores: a) una utilidad que se debía pagar al Ministerio si el contrato había sido bien administrado y no habían ocurrido siniestros; y b) la devolución de una prima pagada por el Mindef en el caso de los aviones, denominada *lay off*, ya que el valor del seguro no es el mismo cuando el bien está en vuelo que cuando permanece en tierra. El pago inicial tomaba como referencia el valor asignado del bien en uso. En los contratos, tal y como se venían haciendo, no se acotaba el tiempo que tenían las empresas para cumplir con los pagos o devoluciones.

9 En el reglamento las bases están definidas del siguiente modo: "Los documentos que contienen los requerimientos técnicos, metodología de evaluación, procedimientos y demás condiciones establecidos por la Entidad para la selección del postor y la ejecución contractual respectiva incluyendo, cuando corresponda, la proforma del contrato, en el marco de la Ley y el presente Reglamento". Para más detalles sobre las bases, véase el título III, capítulo VII, del reglamento.

10 Para mayor información sobre compras corporativas, antecedentes, ventajas, desventajas, etcétera, véanse Vallejos 2014, Hernández 2011 y Córdova 2012.

11 Sobre los comités de compra, véase el título III, capítulo VI del reglamento. Véase también el título IV, capítulo II, artículo 96.

Estrategia

Los desafíos se pueden reunir en dos grupos: a) los externos, concernientes a la relación directa entre el Ministerio y las aseguradoras; y b) los internos, referidos a manejos interinstitucionales.

a. Desafíos externos

Para ampliar la convocatoria y fomentar la competencia entre los postores¹², se evaluó que era posible cambiar el momento de exigir la prueba de que contaban con el aval de las reaseguradoras (exigencia que, obviamente, no se podía eliminar). Esto equivalía a modificar las bases, de manera que el requisito no equivaliera a un impedimento. Si se pedía el respaldo de la reaseguradora una vez terminado el concurso, y solo a la empresa ganadora —es decir, no antes de iniciar el proceso ni a todas—, las aseguradoras sin aval a priori ya no quedarían excluidas. De ser su oferta la elegida por el Ministerio¹³, la empresa estaría obligada a presentar dicho aval en un plazo razonable; no obstante, ya que la empresa local tendría el contrato ganado, no habría razones para que le negaran el reaseguro, siempre y cuando cumpliera con las exigencias del caso.

Entre los asuntos directos entre el Mindef y las aseguradoras, se debían solucionar los pagos pendientes —la utilidad y las devoluciones— y, para el futuro, determinar un plazo máximo para estos desembolsos una vez finalizado el contrato. Además de significar dinero para el Estado, esto tenía como finalidad consolidar la transparencia del proceso.

Quedaban por tratar otros desafíos externos, relacionados con el trato entre el Ministerio y las aseguradoras. En primer término, la desaparición de los brókers. De acuerdo con la Ley de Contrataciones y Adquisiciones y su Reglamento (vigentes desde 2004 hasta inicios del 2009), los ofertantes debían presentar sus propuestas de manera directa¹⁴. Esto hacía no tan necesaria la contratación de un bróker para la etapa de preparación del concurso de pólizas, servicio intermediario que el corredor de seguros brinda en una compra/venta entre privados, para recolectar información sobre ofertas y recomendar la mejor opción. Por el contrario, el Ministerio estaba obligado a exigir a las empresas la presentación directa de las ofertas

12 Tal como sostiene Naciones Unidas (2012), "Dada la limitación de los recursos públicos, el estado tiene un fuerte interés en obtener los bienes y servicios necesarios de la calidad adecuado al menos precio posible. Con esto en mira, las compras públicas deben proceder promoviendo la competencia por contratos públicos, con la finalidad de asegurar el mejor valor por los recursos gastados. Considerando la importancia de los recursos públicos usados para la compra, la competencia por contratos públicos protege tanto el interés financiero del estado como las oportunidades económicas de los postores. Se ha reportado que en los países en vías de desarrollo el gasto público en adquisiciones oscila entre el veinticinco y treinta por ciento de su PBI y en los países de la OECD llega a quince por ciento. Por lo tanto, reglamentar las adquisiciones públicas asegura a que los ofertantes tengan todos las mismas oportunidades en espacios importantes de la economía". Para más información sobre competencia en adquisiciones públicas, véanse Naciones Unidas 2012, OECD 2007 y Sánchez-Graells 2013.

13 Artículo 132 del Reglamento: "El otorgamiento de la buena pro se realizará en acto público, cuando se trate de licitaciones públicas, concursos públicos y adjudicaciones directas públicas, o en acto privado, tratándose de adjudicaciones directas selectivas y adjudicaciones de menor cuantía. En la fecha señalada en las bases el comité especial procederá a otorgar la buena pro a la propuesta ganadora, dando a conocer los resultados del proceso de selección, a través de un cuadro comparativo, en el que se consignará el orden de prelación y el puntaje técnico, económico y total obtenido por cada uno de los postores".

14 Artículo 120 del reglamento: "Forma de presentación y alcances de las propuestas. Las propuestas se presentarán en dos (2) sobres, de los cuales el primero contendrá la propuesta técnica y el segundo la propuesta económica, salvo en el caso de las adjudicaciones de menor cuantía en los que se haya previsto la participación de un solo postor". Las etapas de los procesos de selección pueden verse en el título IV, capítulo III del reglamento.

al ente responsable de la compra. Así se cumpliría con la formalidad y, al no pagar un servicio innecesario, se optimizaría el uso de recursos públicos. Se planteó la necesidad, en cambio, de contratar a un especialista en seguros¹⁵. Con el fin de promover la transparencia, se determinó que este especialista no debía haber trabajado en asuntos relacionados con el sector Defensa.

En cuanto a un posible empate entre postores y la posterior división del contrato, con el riesgo de desincentivar la competencia y entorpecer la optimización de las ofertas, se vio la necesidad de agregar en las bases un acápite que se adelantara a esta circunstancia, impidiendo la posible división del contrato y determinando que se adjudicaría la buena pro a uno de los postores mediante sorteo¹⁶.

Las modificaciones que se introducirían en las bases del concurso plantearon la conveniencia de dividir el proceso en tres etapas. Primero se convocaría la compra de los seguros obligatorios de accidentes de tránsito (SOAT) y los seguros para vehículos terrestres en general, por ser la que debía presentar menos complicaciones (y de más fácil solución). Luego se convocaría la compra de seguros para las unidades marítimas y, por último, para las unidades aéreas.

Puesto que las bases serían las mismas para todas las compras, la primera adquisición serviría como ensayo para las siguientes. Los posibles reclamos de las empresas ofertantes respecto a las bases se procesarían y solucionarían en esta instancia y ya no se repetirían en las siguientes compras¹⁷. Esto debía permitir, además, una mayor concurrencia de postores, debido a que permitía la participación de un número más alto de empresas, ya que los mercados tenían un distinto grado de especialización: no es lo mismo ofertar para SOAT que para asegurar buques o aeronaves.

b. Desafíos internos

Planificado lo anterior, se debía diseñar una estrategia para afrontar los retos *inter-nos*: la compra corporativa y la integración de los comités de compra.

Para la compra corporativa era clave un acuerdo interno, ya que lo acostumbrado era que cada rama de las Fuerzas Armadas —Ejército, Marina y Fuerza Aérea— adquiriese los seguros para sí. Había que centralizar las compras de los tres institutos, sin que importara, además, el tipo de seguro requerido. Esto implicaba la cooperación de quienes, con la ruptura de una costumbre institucionalizada, ya no compartirían un espacio de decisión. Se planteó como tarea informarles y convencerlos de que se estaba planteando lo mejor para el Ministerio, para cada instituto

15 Para más detalles respecto a la contratación de especialistas independientes, véase el artículo 49 del reglamento.

16 El artículo 133 del reglamento señala los pasos a seguir en caso de empate entre dos o más propuestas. El artículo 134 señala que la posibilidad, o no, de distribuir la buena pro, está prevista en las bases de cada adquisición.

17 Los participantes podían plantear consultas y observaciones a las bases presentadas por la entidad compradora. Estas eran recogidas por el comité de adquisiciones y por Consucode, que debían absolverlas (la decisión final correspondía al Consucode). Finalizado el proceso, pasaban a constituir las denominadas *bases integradas*, definidas en el reglamento como "las bases definitivas del proceso de selección, cuyo texto contempla todas las aclaraciones y/o precisiones producto de la absolución de consultas, así como todas las modificaciones y/o correcciones derivadas de la absolución de observaciones y/o el pronunciamiento de Consucode; o, luego de transcurridos los plazos para dichas etapas, sin que los participantes las hayan formulado". Véase el título IV, capítulo III, subcapítulos III, IV y V del reglamento.

y, por ende, para el país: se obtendrían mejores precios y una mejor supervisión del proceso¹⁸.

Lo último era diseñar la estrategia para evitar diferentes grados de jerarquía entre las personas que tomaban parte de los comités de compra. Si la presencia, en estos comités, de militares de la rama para la cual se adquirían los seguros facilitaba la intrusión, la salida era que los comités estuvieran integrados por miembros de las otras ramas. En el comité encargado de elegir la mejor oferta para los seguros de los barcos, por ejemplo, no debían estar los especialistas de la Marina, sino los del Ejército o de la Fuerza Aérea. Así, quienes integraban los comités no tendrían relación con la organización en control de los bienes a asegurar, lo que era importante para garantizar la autonomía.

Esta estrategia podía ser rechazada internamente, ya que iba en una dirección distinta a lo acostumbrado. Del mismo modo que para afrontar las resistencias ante la decisión de comprar corporativamente, habría que informar y dialogar sobre las razones de los cambios con todos los que tomaban parte en el proceso. Asimismo, había que capacitarlos en compras corporativas.

Entre los actores involucrados, otro grupo relevante eran los altos funcionarios del Ministerio, ya que su posición podía ser determinante para el resultado del proyecto¹⁹. El Ministro mantenía una postura favorable, crucial para que todo llegase a buen puerto. Los viceministros —de Asuntos Administrativos y Económicos, y de Asuntos Logísticos y de Personal— mantenían, también, una postura favorable. Sin embargo, la responsabilidad recaía en los equipos a cargo de la Viceministra de Asuntos Económicos y Administrativos, el Ministro y de la Directora General de Administración quienes diseñaron, promovieron y aplicaron los cambios.

¿Cómo reaccionarían las empresas postoras frente a los cambios planificados? Probablemente algunas modificaciones generarían descontento, por lo que sería vital mantener una relación fluida con los funcionarios y poner a su alcance la información necesaria. Esto, siempre teniendo en cuenta que la relación con los privados debe darse en espacios formales, sin dar lugar siquiera a sospechas de irregularidad. Al involucrar recursos públicos, era crucial mantener transparente la relación con los privados, para no generar dudas respecto al uso diáfano y eficiente de los recursos asignados.

Por otro lado, de acuerdo con la Ley de Contrataciones, las empresas tendrían la posibilidad de plantear reclamos referidos a las bases, tanto al comité de compra como al Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones del Estado

18 De acuerdo con Hernández (2011), las compras corporativas: a) permiten obtener menores precios porque la demanda agregada da una mejor posición de negociación frente los proveedores, ya que al adquirir por grandes volúmenes se puede exigir mejores condiciones; b) permiten que los recursos se racionalicen adecuadamente, debido a que baja la cantidad de procesos de selección y, por ende, los costos de transacción, lo que redundaría en la gestión de la compra de las entidades participantes, que podrán usar sus recursos humanos de mejor manera; c) fomentan la uniformidad en bienes y servicios que contrata el Estado; d) facilitan la supervisión de los procesos, lo que hace más sencillo, para los órganos de control, ejercer correctamente la labor de fiscalización; y e) se le da mayor valor agregado al dinero público, ya que se adquiere, por el mismo precio, una mayor cantidad de bienes.

19 Para mayor información sobre mapeo de actores, son útiles Tapella 2007, Instituto de Investigaciones y Gerencia Política 2012 y Ministerio de Protección Social de Colombia 2011.

(Consucode)²⁰, encargado de determinar su validez²¹. Así, los postores tenían un espacio para manifestar sus cuestionamientos y la certeza de que serían tomados en cuenta.

Puesta en práctica

El proceso se inició afrontando los desafíos *internos*, pues las reformas planificadas para enfrentar los problemas *externos* no podían aplicarse sin tener decidida la compra corporativa y sin garantizar la plena autonomía de los comités de compra. Ambas decisiones se implantaron mediante normas internas acordes con el Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones, en particular con el mandato de la sección referida a las compras corporativas²². La norma faculta a la entidad pública para realizar compras corporativas facultativas mediante convenio²³; asimismo, que se centralicen las funciones necesarias para llevar a cabo la compra (en este caso, de seguros), para aprovechar los beneficios de la economía a escala y obtener mejores condiciones para el Estado²⁴. El mismo reglamento señala, además, que la entidad encargada de la compra tiene a su cargo la tarea de designar al (o los) comité(s) especiales de compra, que tendrán a su cargo los procesos de selección para las compras corporativas.

En términos formales, no había inconveniente para reformular la composición de los comités; sin embargo, hubo resistencia interna, proveniente de miembros de diversas instancias del Mindef, así como cuestionamientos a la conveniencia de estos cambios. Personas que hasta el momento controlaban de manera particular el aseguramiento de los bienes, no estaban dispuestas a aceptarlos.

Para vencer las resistencias, el Viceministerio de Asuntos Administrativos y Económicos, organismo responsable de las reformas, informó a los que tomaban parte en la compra.

El Ministro mostró su apoyo explícito y constante, lo que proporcionó legitimidad a las medidas. Esto era importante sobre todo para la nueva conformación de los comités, medida que generó el mayor descontento. El Ministro veló por que la comunicación interna fluyese y se encargó de explicar, desde el inicio del proceso hasta la firma del contrato, qué hacía, y por qué, a los comandantes, generales, etcétera, miembros de los organismos del Ministerio de Defensa. El Ministro se mantuvo informado por la Viceministra y por la Directora General, responsables de los avances del día a día. El pequeño grupo sirvió de sostén a la propuesta se encargó de vencer las trabas internas y de planificar y legitimar las reformas, en el Ministerio, y ante las empresas postoras y los medios de comunicación.

20 Hoy Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE).

21 Para mayores detalles, véase el título IV capítulo III, subcapítulo III y IV del reglamento.

22 Véase el título IV, capítulo II del reglamento.

23 Véase el título IV, capítulo II, subcapítulo II del reglamento.

24 Las compras corporativas podían ser obligatorias o facultativas: “Las compras corporativas facultativas y las compras corporativas obligatorias se diferencian sustancialmente en el hecho de que, mientras para ejecutar las primeras bastará que las diversas entidades suscriban un acuerdo interinstitucional voluntario para la adquisición de bienes o servicios comunes a ellas, para las segundas se requiere de un decreto supremo que determine los bienes que serán materia de la compra, así como las entidades que están obligadas a participar en dicho proceso y el órgano que se encargará del proceso de selección” (Hernández 2011). Más información en Córdova 2012.

Los desafíos externos, vinculados a la relación directa entre las empresas postoras y el Mindef, implicaban cambios, en relación con los años anteriores, en las bases y los contratos.

Un asunto previo fue garantizar que se actualizara la información respecto al uso de los bienes, reforzando a los equipos encargados recolectar y validar esta información para que puedan terminar su trabajo. Así, con estos datos certificados, las aseguradoras pudieron cancelar pagos pendientes por utilidades o devoluciones. Pero esto no evitaba que una postergación similar ocurriera finalizado el siguiente contrato. Para impedirlo, se implementó un primer cambio: el postor que ganara el concurso tendría un máximo de tres meses, una vez terminado el contrato, para cancelar este tipo de devoluciones.

Lo siguiente era introducir cambios en las bases. Siguiendo lo planificado, el proceso se partió en tres etapas, aunque con el mismo formato de las bases para todas. La primera compra que se hizo fue la de los SOAT y los seguros de las unidades terrestres. Las bases ya incluían las modificaciones planteadas:

- a. El aval de la reaseguradora era requerido solo de ganar el concurso, con un período máximo de diez días para obtenerlo. Si la empresa ganadora no cumplía, se otorgaba la buena pro al siguiente mejor postor y se le otorgaban, también, diez días para conseguir la carta de reaseguro, y así sucesivamente.
- b. En caso de empate habría un sorteo para determinar un ganador. Quedaba impedida, además, la división del contrato entre dos o más empresas.

Las empresas postoras a este primer contrato presentaron una centena de observaciones a Consucode. Esta instancia recogió las observaciones y, dentro del tiempo mínimo que le otorgaba la ley, se pronunció: recogió unas pocas y rechazó la mayoría. Los dos cambios recién planteados se mantuvieron en las bases, por lo que pasaron a formar parte de las bases integradas, que no podían ser modificadas y serían las mismas para las siguientes dos compras, que se resolvieron sin inconvenientes²⁵.

Por último, no hubo bróker. Se contrató, sí, un especialista en seguros que, como se había planeado, estuviera lo menos ligado posible al sector Defensa²⁶. Esto era posible porque se compraban los seguros de los bienes, no los bienes en sí. Se necesitaba una persona con un amplio conocimiento de las compras de seguros, no de detalles técnicos sobre los bienes a asegurar. El especialista formó parte de los comités y brindó su apoyo para que las especificidades de la compra — deducibles, cláusulas, utilidades, entre otras— no plenamente manejados por los funcionarios del Mindef, fueran beneficiosos para el Ministerio de Defensa.

Resultados

De 18 millones de dólares, monto al que ascendió la compra anterior, el costo bajó a poco menos de 11 millones de dólares; pero el proceso no solo significó

25 Véase el título IV, capítulo III, subcapítulo V del reglamento, sobre la integración de las bases: "Una vez absueltas todas las consultas y/u observaciones, o si las mismas no se han presentado, las bases quedarán integradas como reglas definitivas y no podrán ser cuestionadas en ninguna otra vía ni modificadas por autoridad administrativa alguna, bajo responsabilidad del titular o de la máxima autoridad administrativa de la entidad, según sea el caso".

26 Para más detalles, véase el título III, capítulo VI, artículo 49 del reglamento.

un ahorro, sino que, una vez culminado, nunca fue puesto bajo ningún tipo de sospecha. Asimismo, el ahorro es aún mayor cuando se toma en cuenta que se aseguraron más bienes de los que habían sido asegurados en procesos anteriores.

No contratar los servicios de un bróker significó un primer ahorro importante, ya que se dejó de pagar una comisión que, debido al alto costo de la compra, ascendía a un monto considerable. La compra corporativa fue crucial, también, para el uso más eficiente de los recursos, pues se aprovechó el enorme poder de compra del Ministerio, que se tradujo en mejores ofertas por parte de los postores.

Además, se logró la participación de más empresas en el proceso. En la primera compra, de SOAT y seguros para vehículos terrestres, concursaron cinco postores; y la empresa que obtuvo más puntos fue una que nunca había ganado. En la compra de seguros para barcos, se mantuvieron solo dos postores; y para el último contrato, el de seguros para las unidades aéreas, participaron tres postores. Se logró, así, uno de los objetivos primordiales del proyecto: aumentar la competencia entre los concursantes. Esto fue crucial para reducir los precios ofrecidos y para que hubiese mayor transparencia durante el proceso.

Por esta compra el Mindef ganó el premio de Buenas Prácticas Gubernamentales (BPG) del 2006, en el rubro Eficiencia en Contrataciones y Adquisiciones²⁷.

Ministerio de Trabajo: recibiendo mejor al ciudadano

En el 2004, el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE)²⁸ ofrecía muchos servicios básicos presenciales; entre otros, bolsa de trabajo, consultas laborales, entrega de planillas, servicio de liquidaciones y asesoría jurídica. Además, eran decenas los trámites que se debían realizar en el local del MTPE, desde la oficialización de una declaratoria de huelga hasta el inicio de una negociación colectiva, pasando por inscribir un sindicato o designar delegados de los trabajadores²⁹. En consecuencia, un gran número de ciudadanos acudía todos los días de semana al Ministerio.

Los usuarios abarrotaban el espacio de recepción, ubicado en el primer piso del local, para pedir informes, hacer un trámite sencillo o solicitar un servicio más complejo. Se entremezclaban en colas sin fin, durante horas, a veces desde la madrugada. Los días quince y treinta de cada mes —fechas de entrega de planillas— la espera se podía alargar hasta horas inusuales. Ir a hacer un trámite al MTPE era sinónimo de pérdida de tiempo; además, todo esto tenía lugar sin ninguna comodidad para el público.

27 Este premio es dado anualmente por la entidad privada sin fines de lucro Ciudadanos al Día (CAD). El premio consta distintos rubros. En el caso del premio a la eficiencia en contrataciones y adquisiciones, este se le da a la institución pública que adquiera bienes y servicios de terceros con “la mayor calidad, transparencia, oportunidad y al menor costo posible, contribuyendo a fortalecer una leal y honesta competencia en el mercado de proveedores del Estado” (CAD 2007, p. 104). Más información sobre el premio, sus rubros, ganadores y metodología puede encontrarse en los manuales de buenas prácticas gubernamentales, publicados por Ciudadanos al Día todos los años y disponibles en la página web de la organización.

28 El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) se creó por Decreto Ley 11009 del 30 de abril de 1949, en ese entonces como Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas.

29 El texto único de procedimientos administrativos (TUPA) actual del Ministerio se encuentra en <http://www.trabajo.gob.pe/archivos/file/tupa/tupa_mtpe.pdf>.

Por otra parte, el desorden era un incentivo para la corrupción. Podía ocurrir que, para abreviar su espera, el ciudadano estuviese dispuesto a darle dinero al funcionario encargado de su trámite; y que este, a su vez, lo recibiera. El descontento y la falta de orden dificultaban la transparencia de las acciones.

Finalmente, pero no por ello menos importante, una aglomeración así de personas representaba un grave peligro para la seguridad de quienes concurrían el Ministerio en caso de ocurrir cualquier tipo de emergencia.

Proyecto

Visto el escenario, la tarea era clara: reordenar la atención que se ofrecía al público en el primer piso del Ministerio —lugar de contacto inicial con las labores de esta entidad—. Este reordenamiento debía lograr que la espera durara el menor tiempo posible y tuviera lugar en un ambiente cómodo. Junto con esto, debían desaparecer o reducirse al mínimo las posibilidades de corrupción, al mismo tiempo que se garantizaba la seguridad de empleados y usuarios.

Escenario

Para obtener el resultado deseado era necesario identificar las causas del desorden. Un primer grupo de problemas se relacionaba con la infraestructura, que no favorecía el buen servicio. A pesar de la fuerte demanda que había sobre las ventanillas de atención al público, por ejemplo —ya que ahí era donde se comenzaban numerosos trámites—, solo había cuatro.

Asimismo, no había un sistema que, al momento de ingresar, segmentara a los usuarios según el servicio que requerían. Incluso, era difícil mantenerse en la cola adoptada inicialmente, puesto que la demora hacía que las filas se extendieran hasta confundirse unas con otras. Además, no había zonas de espera que brindaran a los usuarios un espacio adecuado para estar mientras esperaban y que dividieran a los ciudadanos según los trámites a realizar.

Las oficinas de cada unidad estaban aisladas y separadas. Había paredes por todos lados; era imposible ver lo que ocurría en su interior, desde la zona de los usuarios y desde las otras oficinas. Este detalle arquitectónico desalentaba la cultura de transparencia, necesaria para desincentivar la corrupción³⁰. Acabar con el aislamiento ayudaría, además, a dejar en evidencia a quienes usaban esta “privacidad” para incumplir sus labores.

30 La transparencia, como la entiende Ranjan (2014a) “implica apertura, comunicación y rendición de cuentas. Asimismo, la transparencia opera de tal manera que es fácil para otros ver qué acciones se llevan a cabo. En política, la transparencia se utiliza como un medio para que los funcionarios públicos rindan cuentas y para la lucha contra la corrupción. Un régimen político transparente es el que proporciona información precisa acerca de sí mismo, de sus operaciones y del país en su conjunto, o pone a disposición la información para que sea recogida. Kopits y Craig (1998) identifican la transparencia como “la apertura hacia el público en general acerca de la estructura y funciones del gobierno, las intenciones de política fiscal, las cuentas del sector público y las proyecciones. Se trata de un acceso fácil a la información fiable, completa, oportuna, comprensible y comparable a nivel internacional sobre las actividades del gobierno para que el mercado electoral y el financiero puedan evaluar con exactitud la situación financiera del gobierno y los verdaderos costos y beneficios de las actividades gubernamentales, incluyendo las implicancias económicas y sociales, tanto presentes como futuras, de estas actividades”. El concepto de transparencia envuelve: (a) la transparencia evento; (b) la transparencia del proceso; (c) la transparencia en tiempo real; (d) y la transparencia retrospectiva (Hood, 2007)” [Traducción propia]. Para más sobre transparencia en general y en la administración pública, véanse Armstrong 2005, Ranjan 2014, Liem 2007, Castelazo 2003 y Mulgan 2012.

Otro déficit concerniente a la infraestructura era la falta de elementos básicos, como computadoras, impresoras, escritorios y sillas adecuadas. Esto limitaba la capacidad de los empleados del MTPE y menoscababa su moral.

Un segundo grupo de problemas se relacionaba con los empleados o funcionarios, que a menudo no brindaban el mejor servicio. Era común, por ejemplo, que al pasar de un usuario a otro dejaran transcurrir más tiempo del necesario. Tomaban descansos sin considerar a las personas que estaban esperando, abrían sus oficinas ya entrada la mañana o suspendían la atención al público durante el horario de trabajo. Al mismo tiempo, había indicios de que algunos empleados podían estar recibiendo dinero a cambio de acelerar la tramitación de expedientes.

Era vital, entonces, lograr un cambio de mentalidad. Quizá el problema más relevante, transversal a todos los mencionados, era la falta de conciencia respecto al eje medular de su labor: *servir al ciudadano*. Se ponía por delante el trámite, no la satisfacción de las demandas. Cambiar el paradigma implicaba establecer como prioridad brindar un servicio que satisficiera, por lo menos en la medida máxima posible, los requerimientos de quienes necesitaban los servicios de su institución³¹.

El último grupo de problemas se relaciona con la información. Muchos usuarios estaban desinformados sobre los servicios del Ministerio. Había quienes llegaban en repetidas ocasiones, ciertas “caras comunes” que se veían día tras día en el MTPE. Podía ocurrir, por ejemplo, que una persona acudiera para saber si se habían resuelto asuntos relacionados con su liquidación, y que, al recabar esa información, se enteraba de que había un servicio de asesoría jurídica. Entonces, regresaba al día siguiente para pedir cita con un abogado; y si en su cita se enteraba de la existencia de otro servicio útil para su caso, volvía a hacer cola el día siguiente para solicitarlo. Así, las mismas personas iban al Ministerio una y otra vez, situación que tenía un agravante: los ciudadanos que acudían reiteradamente al MTPE eran, por lo general, quienes atravesaban serias dificultades económicas, lo que hacía aún más delicada la situación.

Estrategia

Para resolver los problemas era necesario un plan de acción. Había que planificar qué hacer y cómo hacerlo, tomando en cuenta las contingencias que surgirían durante su puesta en práctica. Además, había que identificar a los actores involucrados y determinar su posición respecto a las medidas planificadas.

31 La idea de que organizaciones y funcionarios públicos se orienten hacia el servicio al ciudadano, generando soluciones valiosas para estos, es el eje integrador del llamado *paradigma posburocrático* (Cortázar 2011), calificación que sirve para diferenciar una familia de ideas distintas a las del paradigma burocrático, que se centra en el cumplimiento de lo legalmente establecido (Oyarce 2011). Este nuevo punto de vista pone énfasis en la creación de valor público que beneficie, mediante un producto o un servicio, a los usuarios directos y a la ciudadanía en general (Cortázar 2011). El mandato no se toma como un fin en sí mismo, sino como un punto de partida; y el valor público se ubica no solo en los resultados, sino también en los procesos aplicados para obtener dichos resultados, en particular, en la interacción entre las organizaciones públicas responsables y los ciudadanos o comunidades involucrados (Oyarce 2011). Según Oyarce, “Este enfoque implica que importan los resultados que los servicios, proyectos o programas causen entre las poblaciones objetivo, pero también importan los procesos aplicados para generar dichos resultados, ya que las relaciones y los procesos que se establecen entre las organizaciones responsables por una creación de valor público y las comunidades general valor en sí mismos” (2011: 24). Para conocer más sobre enfoques de gestión pública, véanse, además, Chica 2011 y Peters y Wright 2001. Para más información sobre el paradigma posburocrático, véase Barzelay 1998; y sobre creación de valor público, Moore 1995 y Moore y Khagram 2004.

La planificación tomó como base la naturaleza de los problemas identificados: a) la infraestructura del local, b) los trabajadores y c) la información —o, más bien, con la falta de esta—.

En cuanto a la infraestructura, quedó claro que era necesario remodelar todo el espacio de recepción de usuarios; es decir, el primer piso del MTPE. Era preciso aumentar el número de ventanillas, en un espacio que garantizara su funcionamiento permanente. Esto exigía reacomodar los otros servicios que se brindaban en el recinto, siguiendo un criterio lógico: separar las ventanillas, un servicio que debía ser de corta duración y en el que el flujo de personas debía ser veloz, de aquellos servicios que requerían una mayor interacción con el usuario, como la bolsa de trabajo o la asesoría jurídica.

Transformar las paredes que aislaban —y, en muchos casos, ocultaban— a los empleados era otro requisito para lograr el cambio. La única forma de hacerlo era reemplazar los muros, o parte de estos, por vidrio, de manera tal que todo fuera, literalmente, transparente. Por último, se debían construir salas de espera, con sillas adecuadas y televisores que comunicaran sobre posibilidades de empleo, servicios de organizaciones públicas, así como otros temas de interés, en espacios diferenciados para dividir a las personas según el servicio que habían solicitado. Estas salas debían garantizar una espera de calidad.

La incapacidad de distinguir a los usuarios según el servicio solicitado se relacionaba con dificultades de infraestructura y con la falta de información —de beneficiarios y empleados—. Para superar esta insuficiencia, era necesario un sistema de operaciones que diferenciara a los usuarios mediante tickets. Según el servicio requerido, el sistema asignaría una etiqueta particular: si la persona iba a ventanilla de informes, por ejemplo recibiría un ticket con la letra V y un número de orden según la cantidad de gente que estaba esperando el mismo servicio; si se solicitaba atención en el área de asesoría jurídica, el ticket debía tener la letra A, y el número que le tocara siguiendo la lógica ya planteada.

Esta sencilla segmentación de usuarios era crucial para que los funcionarios obtuvieran una información básica previa, de la que antes carecían. Además, el sistema permitiría supervisar el flujo y determinar la demanda que correspondía a cada servicio.

El nuevo procedimiento debía diferenciar a los usuarios al momento de su llegada; y luego, durante la espera, los mantendría también en espacios diferenciados. En televisores ubicados en estos ambientes se informaría la cantidad de personas por atender previamente, el turno y el número de ventanilla o plataforma de atención correspondiente. Además, el sistema posibilitaría monitorear el tiempo de atención de cada área y funcionario, para evaluar los tiempos de atención de cada servicio.

Para hacer frente a la desinformación de los usuarios se determinó que la mejor alternativa era el sistema de ventanilla única (en inglés, *one stop shop*). Como el problema era que muchos desconocían los servicios que podían obtener del Ministerio, la salida era implementar un módulo de atención para indicar qué servicios les serían útiles, y el procedimiento a seguir. Así, apenas llegado, el usuario obtendría la información necesaria y sería orientado al servicio correspondiente en menos

tiempo. La finalidad era que los ciudadanos no se enterasen “en el camino” de que el Ministerio brindaba tal o cual servicio, para que pudieran solicitarlos en un solo día. Así no caerían en el círculo vicioso que los forzaba a regresar una y otra vez, y disminuiría el número de personas que pasaban por el MTPE³².

Lograr que los empleados del Ministerio aceptaran los cambios fue un eje central al momento de planificar los cambios. Sin su cooperación, sería imposible mejorar el servicio. Lo planeado implicaba modificaciones que los afectaban directamente: se alteraría el espacio en el que trabajaban, su forma de hacer las cosas y, en muchos casos, la mentalidad con que lo hacían. Lo primero fue aproximarse a ellos y darles a conocer los cambios, para involucrarlos. Era importante recalcar que las reformas eran para bien: iban a brindar un mejor servicio y se beneficiarían con un mejor espacio de trabajo.

En este proceso, era clave que se notara la presencia de los funcionarios encargados de liderar la reforma. Los responsables tenían que hallarse en contacto con los trabajadores que iban a vivir los cambios. Esto tenía dos finalidades: en primer lugar, mantener una buena relación con los trabajadores y que ellos sintieran que quien tomaba las decisiones vivía las consecuencias junto con ellos; y, en segundo lugar, que pensaran dos veces antes de relajarse en sus labores o tentarse a pedir algo a cambio de acelerar un trámite, ya que la persona responsable estaba presente.

Por otra parte, la información obtenida con el nuevo sistema operativo era crucial para garantizar la eficiencia y la transparencia, al permitir un seguimiento de las acciones del piso de atención al público, debido a que era posible observar, en todo momento, la velocidad con la que fluía la atención.

La dificultad mayor era lograr un cambio en la mentalidad de los trabajadores, relacionado con prácticas, tradiciones y costumbres que se habían institucionalizado³³. Urgía cambiar el *chip* de los trabajadores: debían pasar de una forma de trabajo que privilegiaba el mandato *per se* —siguiendo determinados tiempos y

32 El concepto de *one stop shop* implica implementar un solo punto de acceso a la información y a la prestación del servicio público; es decir, los ciudadanos acceden a determinados servicios gubernamentales mediante un punto de contacto (PWC Australia 2012, Organización Mundial de Aduanas 2012). Al momento de la planificación de la ventanilla única del MTPE se utilizó este concepto como guía, con la idea de que los ciudadanos accedieran a toda la información sobre trámites y servicios del Ministerio de Trabajo y Promoción del empleo en un solo punto. El modelo se desprende de la mirada de la gestión pública orientada hacia los ciudadanos y la creación de valor público, ya que surge de la necesidad de facilitar el acceso a información a los usuarios. Para más información sobre el sistema de ventanilla única, o *one stop shop*, véanse los textos recién citados. Sobre el sistema de ventanilla única electrónica, véase, además, Salazar 2006.

33 Desde una perspectiva institucionalista, Vergara (1997) define como *marco institucional* el conjunto de reglas, normas, prácticas y tradiciones, formales e informales, que existen en las distintas organizaciones. De acuerdo con el mismo autor, el marco institucional, es decir, las instituciones, cambian poco a poco, en plazos de tiempo relativamente largos; y las normas, reglas y tradiciones institucionales influyen de manera determinante en el comportamiento de los individuos. Sobre la cimentación de estas rutinas, Vergara propone que “El origen de las reglas normas institucionales se encuentra en la necesidad de toda organización de crear rutinas para administrar la atención organizacional [...] Dada la limitada capacidad de atención organizacional, [las organizaciones] se ven obligadas a crear rutinas para atender asuntos cotidianos. Con el tiempo, estas rutinas se transforman en reglas, convenciones, tradiciones, tecnologías y mitos que componen la cultura de la institución. Estos elementos conforman un conjunto de conocimientos y prácticas compartidos por los miembros de la institución que se *dan por hecho* —es decir, que no son cuestionados sino que se asumen como parte de la realidad— y conforme a los cuales se genera una forma particular de *hacer las cosas*. Este conjunto de conocimientos y prácticas son el marco de referencia a partir del cual los individuos y organizaciones deciden la relevancia de un evento o encuentran el significado de una acción” (1997: 26). Así, los actores organizacionales obedecen a las instituciones existentes porque representan mecanismos eficaces para simplificar la realidad y facilitar procesos de toma de decisiones (Vergara 1997, March y Olsen 1997). Para conocer más sobre instituciones y cambio institucional, véase, además de los textos citados, Helmke y Levitsky 2003.

modos— a otra cuyo eje fuera el ciudadano, para brindarle un servicio altamente satisfactorio³⁴.

Con los trabajadores se optó por una actitud conciliadora, vía la información y la capacitación, además de hacer evidente el involucramiento directo de quienes tenían a su cargo aplicar las reformas. La presencia cercana y constante de estos últimos debía servir como ejemplo e incentivo para los empleados, de modo que no recayeran en las prácticas que primaban hasta entonces. Además, estando los trabajadores informados sobre las reformas y sus mecanismos de funcionamiento, sabrían que su desempeño estaba siendo monitoreado. Esto, se esperaba, serviría como incentivo para cambiar su actitud pasiva al atender al público³⁵.

Quedaba identificar a los actores involucrados y prever su posición respecto a los cambios³⁶. Esto permitiría prevenir contingencias y reconocer a los opositores que dificultarían la puesta en práctica de lo planificado.

La principal persona encargada de concretar la reforma era la Secretaria General del Ministerio; siendo ella la promotora y responsable de gestionar la reforma, estaba, obviamente, a favor de su aplicación. Otra actriz fundamental era la Directora General de Administración, responsable, con la secretaria general, de ejecutar y administrar el proyecto. Ella también tenía una postura favorable y estaba dispuesta a involucrarse.

El respaldo de los principales funcionarios del Ministerio resultaba vital para convencer a los demás trabajadores de la importancia del cambio³⁷. Un primer actor era el Ministro, autoridad principal de la institución. Él mantenía una postura favorable a la reforma, pero sería necesario buscar oportunidades para mantenerlo constantemente informado de los avances, debido a sus múltiples tareas. El Viceministro de Trabajo y el Viceministro de Promoción del Empleo también mantenían una postura de apoyo. Como en el caso del Ministro, habría que mantenerlos informados, ya que los cambios podían implicar a sectores de sus respectivas competencias.

34 Centrar el foco en los ciudadanos, no solo en cumplir con el mandato formal, implicaba un cambio importante en el marco institucional del Ministerio, pues alteraba prácticas institucionalizadas que determinaban en gran medida cómo respondían los trabajadores del Ministerio para lograr resultados esperados. El proceso se puede calificar de *reforma institucional*, ya que aspiraba a modificar de manera deliberada la estructura y cultura de una organización (Vergara 1997). Sobre estos procesos, Vergara señala: "a veces tenemos el caso de organizaciones que son forzadas a transformar sus prácticas institucionales en poco tiempo. En el mundo de las organizaciones estatales, por ejemplo, es frecuente encontrar ambiciosos proyectos de reforma política y administrativa; estos proyectos representan intentos por modificar las prácticas institucionales en una dirección específica".

35 A veces se piensa que es más sencillo, ante un cambio, traer a alguien externo como jefe, para que lidere el proceso. Sin embargo, a pesar de ser una labor más difícil, cambiar la mentalidad de quienes ya están y seguirán estando en la organización brinda mayores posibilidades de que la reforma sea no solo efectiva sino, también, permanente, con capacidad de sostenerla más allá de la alta dirección de turno.

36 Para más información sobre el análisis de actores, véanse: Tapella 2007; Instituto de Investigaciones y Gerencia Política 2012; Bryson 2003; y Banco Mundial, sin año. Para una mirada profunda del tema puede revisarse Ackermann y Eden 2011.

37 Como señala Vergara (1997), debido a la complejidad de los procesos de adaptación organizacional y a la inercia de la rutina y otras prácticas o costumbres institucionalizadas —que, en sí mismas, tienden a la estabilidad—, es razonable preguntarse en qué medida los intentos de reforma dirigidos, como sucede en organizaciones estatales, tienen posibilidades de ser exitosos. Tanto March y Olsen (1983) como Vergara (1997) sostienen que las reformas administrativas tienden a ser ambiguas en su puesta en práctica, y que a menudo terminan siendo olvidadas por sus promotores iniciales. En este sentido, el hecho de que un curso de acción que busca un cambio institucional se mantenga en la agenda de los tomadores de decisiones influye favorablemente sobre las posibilidades de éxito de la reforma (Vergara 1997, March y Olsen 1983).

Era necesario coordinar, también, con el Director Nacional de Trabajo y con la Directora Nacional de Promoción del Empleo, segundos al mando de cada viceministerio. Ellos, como los viceministros, tenían una posición favorable a la reforma; igualmente, iba a ser necesario mantenerlos enterados de los avances. Comprometerlos era vital para que los funcionarios jerárquicamente por debajo de ellos se alineasen y apoyaran las reformas.

Se detectó que los abogados que atendían al público directamente podían ser resistentes a los cambios. En esta sección, conformada por abogados laboristas, se había hecho costumbre dejar de atender al público en las tardes, para trabajar en cuestiones internas, a puerta cerrada. No obstante, para asegurar el funcionamiento del nuevo sistema había que garantizar una atención constante, sin pausa. Esto obligaba a persuadirlos de la necesidad de cambiar el eje de su labor, en función del servicio al ciudadano.

Un funcionario clave, puesto que los cambios lo involucraban directamente, era el Jefe de Trámite Documentario, encargado de supervisar a diario el trabajo que se efectuaba en el primer piso del MTPE. Ante su reticencia inicial, sería necesario mantenerlo informado y convencerlo de los beneficios del cambio para usuarios y trabajadores. Entre estos últimos habría que prestar atención a aquellos que se resistiesen a la reforma, en el afán de no alterar su antigua forma de trabajo. Estos podían ser, principalmente, los que habían lucrado en el desorden, los que no estaban acostumbrados a trabajar constantemente y ciertos jefes de sección que acostumbraban decidir, unilateralmente, los horarios de atención.

Un último grupo de actores involucrados eran los usuarios. Con ellos también era necesaria una actitud dialogante, para que quedara claro que los cambios tenían como objetivo brindarles un mejor servicio.

La reforma planificada, si bien no era monumental, implicaba una considerable inversión de dinero. Los recursos del MTPE eran escasos y todo se debía financiar con lo ya presupuestado, pues no era posible solicitar una ampliación de recursos. El Ministro delegó la elaboración del presupuesto y la gestión del dinero a la Secretaría General y a la Directora General de Administración, principales promotoras de la reforma.

A pesar de que recibía pocos recursos en comparación con otros ministerios, al terminar el año el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo devolvía parte de lo asignado, por ineficiencias en la ejecución o simples saldos de balance. Para financiar los cambios —desde sillas adecuadas hasta el sistema operativo—, las funcionarias armaron un presupuesto que se sustentó en recursos no ejecutados los años anteriores y ahorros varios provenientes de una política de austeridad al interior del Ministerio. Esto permitió reunir los montos necesarios para la reforma planificada.

Puesta en práctica

Como primera medida, se adquirió el sistema operativo para aplicar el servicio de tickets. Paralelamente, se reorganizó el primer piso para ubicar las nuevas ventanillas y salas de espera. Se retiraron las puertas y se cambió el concreto por vidrio,

con lo que las instalaciones pasaron a ser transparentes. Las ventanillas se separaron de los servicios que tomaban más tiempo, al estilo de la actual segregación vigente en los bancos entre ventanillas y plataformas. Con esto se ordenó la espera.

En cuanto a las ventanillas, de cuatro se pasó a tener doce: ocho permanentes y las otras cuatro como refuerzo para los días de mayor demanda —15 y 30 de cada mes—. Puesto que no se contrató nuevo personal, fue imprescindible el compromiso de los trabajadores. La propia secretaria general del Ministerio atendió en ocasiones en las que el personal de turno no se daba abasto para cubrir la demanda.

En la entrada del local se implantaron dos innovaciones. En primer lugar, una estación de información, con una persona dedicada en exclusividad a informar a los usuarios sobre los servicios que podían obtener del MTPE según el motivo de su visita. En esta instancia no se gestionaban trámites ni se recibían documentos.

La segunda novedad fue un módulo de autoservicio en el que los ciudadanos debían obtener su ticket por sí mismos. Según el servicio demandado, seguirían cierto procedimiento y recibirían el ticket con el turno correspondiente, según la lógica antes planteada. Sin embargo, este sistema no funcionó. Los usuarios fueron reticentes al nuevo sistema electrónico. Sacaban varios tickets, porque querían estar más seguros de ser atendidos, porque no entendían el procedimiento o por la razón que fuere. En vista de esto, aunque no se había planificado, fue necesario colocar una persona al costado del módulo, para ayudar a los usuarios. Tampoco se pudo instalar un servicio *intraticket*, que permitiera usar un mismo ticket para los servicios solicitados en una misma visita. De requerir un segundo servicio (o más), los usuarios debían volver al módulo para obtener un nuevo ticket.

Por otra parte, la Secretaria General y el Jefe de Trámite podían monitorear desde sus respectivas oficinas la velocidad de la atención en el primer piso. Así, el sistema operativo permitió a los responsables del cambio evaluar constantemente las labores y hacer ajustes para mantener el ritmo de atención. Una supervisión de este tipo era algo nuevo en la organización y sirvió como incentivo, ya que no solo se dirigió a controlar quiénes trabajaban con lentitud, sino también a reconocer a quienes cumplían una buena labor en su servicio a los ciudadanos.

Cuando la idea central de un plan es cambiar la mentalidad de los funcionarios —por ejemplo, para que reconozcan al ciudadano como eje central de su labor—, saber que los responsables están supervisándolos constantemente es una pieza crucial del rompecabezas³⁸. No obstante, en este caso fue insuficiente: hubo quienes mantuvieron sus viejos modos y no mejoraron su servicio. Esto obligó a recurrir a otras alternativas, incluso a colocar cámaras ciegas para aumentar la sensación de fiscalización; no obstante, la clave para avanzar resultó siendo otra. Los responsables —la Secretaria General y la Directora General de Administración— decidie-

38 Junto con la importancia de que el proyecto de reforma se mantenga en la agenda de sus impulsores, es pertinente lo que Casares plantea en el siguiente símil: "Cuando el entrenador de un equipo de fútbol evalúa la actuación de sus jugadores tiene que tomar en cuenta que él los seleccionó; o en el mejor de los casos, él aceptó dirigir al equipo como estaba constituido. Él tiene la facultad de cambiarlos hasta cierto punto. Tiene la facultad de cambiarlos de posición, de dejar en la banca a quien juzgue conveniente. Él diseña la estrategia de juego, pone las reglas de interacción y de disciplina; puede dar entrenamiento especial a quien juzgue conveniente, o proporcionar una supervisión más estrecha a aquel que lo requiera, etcétera. En mayor o menor grado todo ejecutivo tiene esta misma tarea y estas facultades. Tal es la función fundamental del proceso administrativo que le llamamos dirigir" (Casares 2000: 115).

ron bajar continuamente de sus oficinas al primer piso del MTPE, para facilitar la resolución de los problemas. La presencia constante y atenta de los altos funcionarios obtuvo una mejor producción inclusive de los trabajadores más resistentes al cambio de paradigma.

Otro punto clave fue la construcción e implementación de las salas de espera, que se equiparon con sillas adecuadas y televisores para hacer más tolerable el tiempo de permanencia de los usuarios. En los televisores, que indicaban los turnos, se proyectaban videos sobre servicios y trámites de otras oficinas gubernamentales. Así, el espacio se usó también como medio de información.

Por último, se gestionó la compra de implementos necesarios y apropiados: entre otros, uniformes, computadoras, monitores e impresoras, escritorios modernos y sillas de oficina. Esto significó un cambio en la infraestructura y un espacio laboral más adecuado, asunto importante para mejorar la calidad del trabajo³⁹.

Resultados

Luego de aplicada la reforma del servicio de recepción del Ministerio, el flujo de usuarios disminuyó, las colas se redujeron, el tiempo de espera disminuyó y las personas dejaron de acudir una y otra vez, puesto que se les dio la posibilidad de conocer desde el comienzo la información necesaria. Se logró, asimismo, que los funcionarios reconocieran la importancia del servicio a los ciudadanos y de la transparencia al hacer su trabajo. Paralelamente, se identificaron las diferencias que permitieron segmentar a los usuarios según el servicio requerido, así como determinar las horas y los días de mayor concurrencia, lo que facilitó la toma de decisiones para lograr una mejor atención.

Los recursos proveídos se utilizaron no solo para cumplir con lo planeado — tener un lugar de recepción y espera eficiente, ordenado, cómodo y seguro—, sino también para que cada funcionario cumpliera sus tareas ciñéndose a sus competencias y alineándose con el objetivo: servir mejor a los ciudadanos.

Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social: la infraestructura, un desafío mayor

En edificios del sector público peruano, como los ocupados por los ministerios, suelen existir áreas sumamente congestionadas, sin espacio suficiente para el número de personas que las ocupan o visitan diariamente y la cantidad de elementos físicos que deben albergar. Esto ocurre tanto en zonas reservadas para los funcionarios —oficinas, salas de reuniones, áreas comunes, etcétera— como en los puntos de recepción y atención a los ciudadanos. Espacios tan congestionados, que no se dan abasto para facilitar las labores a las que están destinados, terminan siendo focos de desorden y pérdida de tiempo. Además, desincentivan a los funcionarios dispuestos a dar lo mejor de sí y siembran incomodidad e inseguridad

39 Esto se relaciona con el ámbito material del clima de la organización, puesto que un mal entorno físico desincentiva a los trabajadores. Para más sobre el tema, véanse García 2009, Salazar y otros 2009 y Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia, 2001. Para más sobre la relación entre productividad laboral y espacio de trabajo puede verse: Hameed y Amjad 2009; American Society of Interior Designers 1999; y Leblebici 2012.

entre los usuarios⁴⁰. Cuando espacios así de tugurizados terminan siendo la conexión entre el Estado y los ciudadanos, el sector público lleva todas las de perder en cuanto a imagen y eficiencia.

Sin embargo, suele ocurrir algo más: en los mismos edificios con espacios como los mencionados se pueden encontrar zonas que, habiendo estado antes ocupadas por programas u oficinas ya inexistentes, se encuentran en desuso —claro ejemplo de recursos desperdiciados— o han sido temporalmente asignadas a organismos ajenos a las labores centrales que se llevan a cabo en el local.

En el año 2005 tal era la situación en la que se encontraba el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes)⁴¹. Había zonas del edificio sumamente congestionadas, llenas, más allá de su capacidad, de personas y elementos como escritorios, mesas, sillas, computadoras, etcétera. Tal como estaban, estos espacios generaban un contexto completamente inadecuado para brindar un servicio de calidad.

Las dificultades asumían un cariz particular por el tipo de servicio confiado al Mimdes, que exige un contacto directo y continuo con la ciudadanía, a menudo con implicancias en temas de índole personal. Tal era el caso, por ejemplo, del Centro Emergencia Mujer, situado en el primer piso del local⁴². El hecho de funcionar en ambientes mal diseñados era perjudicial para quienes debían brindar el servicio, pero más aún para quienes recurrían a este, por encontrarse en una situación de vulnerabilidad y tener que describir difíciles situaciones de su vida privada sin las condiciones adecuadas para la escucha y la atención.

Proyecto

Así, el proyecto era claro: había que reorganizar el local del Mimdes, de manera tal que se usara de la manera más eficiente el espacio que había en el edificio, con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo de los funcionarios y las zonas de atención en las que se recibía a los ciudadanos. Estos cambios en el ámbito físico debían traer consigo una mejora de todos los aspectos del servicio.

Escenario

La aplicación del proyecto requería identificar las principales dificultades a afrontar y las razones de su surgimiento. Debido a su notoriedad, primero se establecieron

40 El ambiente físico se considera una de las dimensiones del clima organizacional, entendido este como un concepto multidimensional, relacionado con la productividad de los trabajadores. Esta mirada entiende el clima organizacional como una colección de características y componentes sobre los que la organización construye una personalidad y que condicionan las actitudes y el actuar de los miembros de esta. Generalmente está compuesto por el ambiente físico; el ambiente social; características personales; características estructurales, como el tamaño de la organización; entre otras. En lo que se refiere al ambiente físico, este abarca el espacio físico, los equipos, las instalaciones, la contaminación, el color de las paredes, etcétera (Pintos y Rodríguez 2012). Para más sobre el tema puede verse: Pintos y Rodríguez 2012, García 2009, Salazar y otros 2009 y Departamento Administrativo de la Función Pública, República de Colombia, 2001.

41 Desde enero del 2012, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP).

42 El Mimdes era responsable de distintos programas sociales a nivel nacional: el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes); el Programa Nacional Wawa Wasi (PNWW); el Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual (PNCVFS); el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (Pronaa); y el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar (Inabif). Más información respecto a estos programas puede encontrarse accediendo a los boletines departamentales de evaluación de impacto emitidos por la propia institución antes de convertirse en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables (MIMP), en el año 2011, disponibles en la web oficial del Ministerio.

los problemas relacionados con la infraestructura del edificio: zonas abarrotadas de cosas y de personas, en distintos pisos del Ministerio. Esto se traducía en áreas congestionadas, poco seguras y desordenadas, donde era imposible lograr un ambiente adecuado para trabajar.

Otra dificultad era la poca transparencia, dicho esto en términos literales. Los ambientes estaban separados por paredes, puertas y cortinas que estrechaban los espacios, escondían a sus ocupantes e impedían ver lo que ocurría en cada oficina, situación a la que el personal se había acostumbrado. Esto desfavorecía el desarrollo de una cultura de la transparencia —ahora sí, en términos simbólicos—, que fomenta la rendición de cuentas entre funcionarios y ante la ciudadanía, y desincentive cualquier tipo de corrupción⁴³.

Faltaba, además, una zona de cafetería. Sin tal espacio, muchos funcionarios terminaban almorzando en los mismos sitios en los que trabajaban todo el día. Esto no solo era incomodo en sí mismo, sino que, además, causaba olores en las oficinas del Ministerio. Finalmente, el mobiliario con el que se contaba era insuficiente.

Por otra parte, el edificio era en su mayor parte de mármol, con ambientes cerrados, iluminados con luz artificial y pintados de tonos grisáceos; es decir, distaba de ser un lugar cálido y terminaba generando una sensación más bien lúgubre. Si ya, por la naturaleza misma de las funciones del Mimdes, muchos de quienes acudían al Ministerio lo hacían en situación de estrés, encontrarse un ambiente como el descrito terminaba siendo desalentador e incluso deprimente.

Como parte de los problemas de infraestructura del edificio se identificó otro que urgía resolver: los techos de asbesto, material conocido por su efecto perjudicial para la salud⁴⁴. La remodelación que esto demandaba iba más allá de cualquier discusión y era un asunto urgente tanto para la organización como para los trabajadores del Mimdes, representados por su sindicato.

El Centro Emergencia Mujer (CEM) ubicado en el primer piso del Ministerio, resultó un punto crítico. Allí se identificaron diversos problemas que dificultaban el buen servicio. Los CEM, existentes en distintas zonas del país, atienden a víctimas de violencia familiar y/o sexual. El servicio es integral, es decir, agrupa a todas instancias por las que debe pasar la víctima, tanto las de índole estrictamente legal, como el parte policial o la visita al médico legista, como las de apoyo, es decir, consultas psicológicas, legales y con trabajadores sociales. Así pues, los Centros Emergencia Mujer agrupan a los organismos estatales que deben facilitar los procesos que afrontan las víctimas de abusos y crímenes de este tipo⁴⁵.

43 En una nota anterior ya se hizo referencia al concepto de la transparencia y de la importancia de entenderlo desde distintos puntos de vista, a saber: la transparencia del evento; la transparencia del proceso; la transparencia en tiempo real; y la transparencia en retrospectiva. En este caso la relevancia se encontraba en la transparencia en tiempo real, ya que el cambio apuntaba a transparentar el trabajo diario de los funcionarios, así como la relación entre ellos y los ciudadanos. No apuntaba a un evento en particular, ni al proceso que daba lugar a este evento. Más sobre transparencia en: Armstrong 2005, Ranjan 2014, Liem 2007, Castelazo 2003 y Mulgan 2012.

44 Según el Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos perteneciente a la red de Institutos Nacionales de Salud de Estados Unidos, el asbesto ha sido calificado como un cancerígeno humano reconocido por el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos, por la Oficina de Protección Ambiental del mismo país y por la Oficina Internacional para la Investigación del Cáncer. La exposición a este material puede incrementar el riesgo de cáncer al pulmón y mesotelioma, este último el más asociado comúnmente a la exposición al asbesto (web oficial del Instituto Nacional del Cáncer de Estados Unidos).

45 Los Centros Emergencia Mujer eran parte del Programa Nacional contra la Violencia Familiar y Sexual, que tenía como finalidad “diseñar y ejecutar a nivel nacional acciones y políticas de atención, prevención y apoyo a las personas

La situación del CEM del local central del Ministerio estaba lejos de ser la ideal. Como consecuencia, de acuerdo con información proveída por especialistas que trabajaban a diario en el CEM, muy pocas de las personas que se acercaban al centro completaban el proceso de denuncia.

El CEM se ubicaba en una suerte de pasillo del primer piso, donde se escalonaban las instancias formando una línea de atención por la que la debía transitar la víctima, relacionándose con las personas encargadas de cada una: policía, médico legista, trabajadora social y fiscal, última instancia del “circuito”.

En una circunstancia como esta, que implica una gran vulnerabilidad para la víctima y, en muchos casos, un sinnúmero de dudas relacionadas con aspectos psicológicos, económicos y sociales, el Ministerio debía brindar las mejores condiciones posibles a las personas. Ellas debían sentirse acogidas, seguras, bien atendidas y cómodas, de manera tal que no hubiese incentivos que las indujeran, dado el peso de la complicada situación, a retirarse sin completar el proceso. No obstante, esto no era así⁴⁶. Un considerable número de personas agraviadas se desanimaban y se iban.

Primera dificultad: las entrevistas se producían en espacios abiertos, sin privacidad, frente a personas extrañas, además del funcionario. Un ambiente así era el menos indicado para hablar de momentos dolorosos de índole personal y es altamente probable que esto incentivara la deserción de las ciudadanas afectadas.

Se sumaba a la dificultad mencionada el hecho de que en el camino entre una instancia y otra había diversas salidas; si surgía un mínimo de duda en la persona afectada, esto facilitaba su partida. La idea no era, ciertamente, encerrar a quien ya estaba en una situación extrema, pero tampoco era adecuado que se invitara al retiro con tantas oportunidades para dejar el lugar.

Otra circunstancia que dificultaba la labor del CEM era que, dado que la mayoría de las ciudadanas acudían al Ministerio poco después de haber sido agredidas, muchas, en especial las que acudían por maltrato familiar, llegaban con sus hijos. La presencia de los niños dificultaba la labor de los funcionarios del CEM y hacía más difícil la permanencia de las madres. Esto, porque complicaba la conversación entre las autoridades o los funcionarios y la madre —debido a la naturaleza de los testimonios y de las recomendaciones— y porque ellas debían cuidar a los hijos en ese reducido espacio, mientras las atendían y mientras esperaban entre cada etapa del circuito⁴⁷.

Por último, los cambios en la infraestructura del edificio implicaban recursos económicos. Parte de la urgencia del proyecto recaía en este ámbito, ya que durante

involucradas en hechos de violencia familiar y sexual, para así reducir los índices de violencia familiar y sexual, contribuyendo a mejorar la calidad de vida de la población” (Boletín del Ministerio de la Mujer y el Desarrollo Social-Mimdes, Lima, 2011, 8).

46 Lo primordial era lograr una atención que generase valor tanto por el resultado —a saber, la culminación de la demanda y la atención de calidad— como por el proceso que llevó a este resultado, referido a la interacción entre los ciudadanos y el Mimdes: instalaciones, funcionarios, equipos, etcétera.

47 Más información sobre los Centros Emergencia Mujer se puede hallar en la web oficial del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, especialmente en «¿Qué son los Centros Emergencia Mujer? Situación actual y perspectivas dentro del proceso de descentralización» (Mimdes 2007). Asimismo, se puede revisar el documento de la Defensoría del Pueblo *Centros de Emergencia Mujer: supervisión a los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual* (2008).

el año anterior se había ahorrado el dinero suficiente para hacer las obras. Si esos recursos no se invertían, el Mimdes debía devolverlos como dinero no ejecutado. El esfuerzo del ahorro y la ventana de oportunidad terminarían perdiéndose. El proyecto requería, además, desocupar el Ministerio, pues no se podía construir con trabajadores en las oficinas.

Estrategia

Los problemas a resolver se relacionaban, en su mayoría, con la infraestructura del local central del Mimdes. Desde un inicio quedó claro que había que remodelar el interior del edificio en su totalidad.

Acabar con el hacinamiento en los distintos pisos del Ministerio, y, en consecuencia, con el desorden y la inseguridad, requería identificar espacios vacíos o en desuso, en los que se pudieran reacomodar las oficinas que se encontraban en las zonas de extrema congestión. Esto debía obedecer a un criterio sencillo: maximizar el espacio existente en edificio, para mejorar las condiciones de trabajo y la atención a los ciudadanos⁴⁸.

Para solucionar la falta de transparencia se vio la necesidad de cambiar las paredes que separaban –y a veces ocultaban– a los funcionarios, entre ellos y respecto a los usuarios, por material transparente, como vidrio. Si bien no todos los espacios podían ser abiertos, debido a que algunos requerían de privacidad, las paredes, puertas y cortinas que aislaban a los trabajadores en sus oficinas sí podían ser reemplazadas por un material transparente.

Para solucionar la falta de un espacio adecuado donde los trabajadores del Ministerio pudieran almorzar se vio la conveniencia de construir una cafetería. El sitio más adecuado para acogerla era la azotea, espacio hasta ese momento ocupado solo por la Oficina de Control Institucional, encargada de las auditorías del Ministerio. El área ocupada por esta oficina era pequeña y la construcción era de material prefabricado de baja calidad, sin ventanas y con ambientes separados por cortinas corredizas; es decir, las condiciones eran precarias. Al colocar la cafetería en la azotea se utilizaría la totalidad la superficie y, al mismo tiempo, y sería una oportunidad para rehacer el ambiente de la Oficina de Control Institucional.

Para procurarle calidez al edificio, se planificó pintar los muros ya no solo de gris sino con más tonalidades. Se decidió cambiar los techos de asbesto y comprar implementos de oficina para reemplazar los obsoletos o malogrados, así como adecuar los ambientes para que la infraestructura —espacio e instalaciones eléctricas— pudiera recibir adecuadamente los nuevos aparatos.

48 La planificación del espacio en los lugares de trabajo, así como sobre la relación entre estos últimos y la productividad, son puntos importantes en la administración pública. Sobre este tema la Administración General de Servicios del gobierno federal de los Estados Unidos sostiene que: “manejar y gestionar el espacio laboral es un reto constante tanto para organizaciones públicas como privadas. Esto es así porque las organizaciones tienen que cumplir con demandas funcionales del espacio utilizando recursos limitados. Al determinar la mejor forma de prever, distribuir y asignar los ambientes de trabajo, de manera tal que apoye el desarrollo de los trabajadores, arquitectos, diseñadores y profesionales inmobiliarios debe tener en cuenta los siguientes factores: la disponibilidad del espacio; los costos de energía; los costos de operación y mantenimiento; cambios en los objetivos de la organización; la seguridad de trabajadores y usuarios; etcétera” [Traducción propia] (Government Service Management 2011: 7). Asimismo, sobre la relación entre el espacio de trabajo y la productividad de los trabajadores puede verse: Hameed y Amjad 2009; American Society of Interior Designers 1999; y Leblebici 2012.

Las soluciones para los problemas relacionados con el Centro Emergencia Mujer se enfocaron de manera particular, debido a la naturaleza de sus funciones. Un primer grupo de dificultades se relacionaban, como en el resto del edificio, con deficiencias de infraestructura, que en este caso traían como consecuencia un incentivo a la no culminación del proceso de denuncia.

Para empezar, se decidió reducir el número de salidas entre instancia e instancia, esperando reducir con esto, también los incentivos a retirarse antes de completar el proceso. Asimismo, se decidió instalar zonas de espera adecuadas, donde las ciudadanas pudiesen permanecer en mejores condiciones mientras tramitaban sus denuncias.

Para remediar la falta de privacidad durante las entrevistas, se determinó que ciertas oficinas del CEM tuvieran una estructura cerrada; el diseño del ambiente debía tener en cuenta esta particularidad. Si bien la idea para el resto del edificio era desaparecer los espacios cerrados y transparentar todo lo más posible, las exigencias acá eran otras. La pauta estaba dada por el tipo de servicios a brindar, tales como consultas médicas o psicológicas, que deben darse de manera privada. Un espacio abierto no brindaba comodidad ni a los trabajadores ni a las ciudadanas⁴⁹.

En cuanto a la presencia de los niños que acompañaban a las madres denunciantes, se planeó construir una pequeña sede del Programa Nacional de Wawa Wasi⁵⁰. De esta manera se lograría que los niños estuvieran atendidos en un espacio apropiado para que las madres estuvieran en capacidad de centrar sus esfuerzos y energías en completar el proceso de la denuncia.

Respecto a la reestructuración del edificio en general, lo último a tratar se relacionaba con un problema obvio, pero crucial: no se podían iniciar las adecuaciones de los espacios con los funcionarios instalados en los lugares de trabajo. Pretender vaciar el edificio entero durante el tiempo que tomase remodelarlo no era viable. Esto trajo consigo la planificación de dos medidas complementarias: en primer término, que la construcción se haría por piso, para que fuera más sencillo desocupar la zona en la que se construiría. Al remodelar piso por piso solo tendría que desocuparse el ambiente que estaba en construcción, quedando, así, el resto de pisos aún en funcionamiento.

¿Cómo desocupar cada piso? La única alternativa era hacer coincidir los trabajos con las cortas vacaciones de los trabajadores⁵¹. Se decidió hacerlo piso por piso, porque, obviamente, era imposible paralizar todas las actividades. Si los trabajos se iniciaban en el primer piso, todos los funcionarios de ese piso debían tomar sus

49 El hecho de que como medida macro del proyecto se buscaba transparentar los ambientes no podía opacar la importancia de tomar en cuenta las singularidades de los servicios brindados en el Centro Emergencia Mujer, puestas en manifiesto por quienes mejor conocían del tema y la situación de quienes acudían al centro, así como del contexto en el que había que recibir a los usuarios: los propios funcionarios del CEM. No era posible generar un ambiente adecuado para la atención a la ciudadanía en el CEM sin tomar en cuenta las opiniones de quienes trabajan ahí, en particular cuando los temas tratados son tan delicados como eran algunos de los veían día a día en el MIMDES.

50 El Programa Nacional Wawa Wasi se encargaba de brindar atención integral a la infancia temprana, ante la necesidad del cuidado diurno de niñas y niños menores de cuatro años, hijas e hijos de madres que trabajan o estudian, particularmente para aquellos en situación de riesgo y condición de pobreza (MIMDES 2011).

51 El Decreto Supremo N.º 093-2005-PCM de fecha 30 de noviembre del 2005, publicado el 2 de diciembre del mismo año, fijó vacaciones entre el 19 de diciembre y el 2 de enero del 2006 para personas que prestaban servicios en Pliegos y Unidades Ejecutoras del Poder Ejecutivo.

vacaciones. Culminada la remodelación de ese piso se pasaría al siguiente, y se les darían vacaciones a los trabajadores de ese piso. Esta lógica se seguiría hasta completar el edificio, con la posibilidad de adecuar espacios temporales en los pisos ya remodelados, para casos excepcionales de oficinas que debían mantenerse funcionando.

Para que esta estrategia funcionase era vital que no se dieran retrasos ni en las obras ni en la salida de los trabajadores, ya que el calendario estaba muy justo; los días de vacaciones y de obras debían coincidir para que no se perdieran días laborales a causa de la remodelación. Cualquier dificultad que tuviera como resultado la pérdida de un día de ejecución comprometía la coordinación y la posibilidad de que el proyecto se culminara en el plazo previsto.

Quedaba por analizar qué actores eran relevantes, así como la posición que estos podrían tener frente al proyecto⁵². La Secretaria General del Ministerio y la Directora General de Administración eran las principales promotoras de la remodelación y ellas tomaron la decisión de llevar a cabo el proyecto debido a que tenían ahorrado el dinero suficiente y no podían perder la oportunidad de realizar los cambios necesarios.

La ministra y los viceministros mantenían una posición neutral, es decir, no se manifestaban ni a favor del proyecto, pero tampoco en contra. En cuanto a los trabajadores del Ministerio, se pensó que tendrían una mirada positiva frente a la remodelación, debido a que los favorecía directamente al mejorar sus condiciones laborales al mismo tiempo que se estaba cumpliendo con una de las principales demandas que planteaba su sindicato: cambiar los techos de asbesto. Asimismo, se calculó que los usuarios del Mimdes estarían a favor del proyecto, ya que se verían beneficiados por los cambios.

Puesta en práctica

De acuerdo con lo planeado, la labor se inició con la remodelación del primer piso y la intervención en la azotea (cafetería y Oficina de Control). Esta fase del trabajo debía comenzar el 15 de diciembre, fecha programada como inicio de las vacaciones de los ocupantes del primer piso. Sin embargo, si bien la mayoría de los funcionarios dejaron las oficinas el día previsto, algunos se retrasaron porque no habían podido ordenar lo que debían trasladar a su nuevo espacio. En el Estado, en donde hay que dejar constancia de todo por escrito y registrar cada movimiento, esto implicaba un importante número de expedientes y diversos tipos de documentos.

Lamentablemente, esto comprometió el cronograma de ejecución del servicio. Era crucial que el primer piso estuviese terminado en el tiempo calculado para que los pocos grupos de trabajadores de los pisos que se remodelarían después y que no saldrían de vacaciones pudiesen mudarse a esa planta. La demora tuvo un efecto dominó: impidió la mudanza de trabajadores, lo que paralizó el inicio de la remodelación de las otras plantas, y esto se tradujo en una pérdida de días de descanso del personal que, según lo planeado, debían dedicarse a la realizar la remodelación.

52 Para más información sobre el análisis de actores, véanse: Tapella 2007, Instituto de Investigaciones y Gerencia Política 2012, Bryson 2003 y Banco Mundial, sin año. Para una mirada profunda del tema puede revisarse Ackermann y Eden 2011.

A esta demora se le sumaron dos dificultades tampoco previstas en la estrategia. Primera: durante la remodelación del primer piso se rompió una cañería que no estaba registrada en los planos con los que contaba el Mimdes; y segunda: un camión cisterna municipal dañó por accidente la estructura del edificio al regar los jardines de una de las fachadas del Ministerio. El Mimdes debió hacerse cargo de estos perjuicios que comprometieron el calendario de obras establecido, ya de por sí bastante ajustado.

Los imprevistos demoraron algunos días la finalización de la primera planta; no obstante, estuvo lista los primeros días de enero, así como el último piso, en el que se ubicó sin inconvenientes la cafetería y se remodeló el ambiente de la Oficina de Control Institucional. Con estos espacios ya finiquitados, la remodelación de los siguientes pisos se obró de manera bastante fluida.

Los muros de las áreas remodeladas se pintaron tal cual había sido planeado; igualmente, se compraron equipos de oficina, se cambiaron los techos y se acondicionaron las zonas desocupadas de todo el edificio para que acogieran a los programas y oficinas que hasta entonces trabajaban en espacios copados en extremo. Las separaciones y las puertas de todas las oficinas ahora eran de vidrio, tal cual se había planeado, medida que comprometió a todos los funcionarios: todos los espacios, desde la oficina de la Ministra hasta la más pequeña del edificio, pasaron a ser completamente transparentes, con la lógica excepción de ambientes que por motivos particulares debían ser cerrados. El hecho que los altos funcionarios del Ministerio se rigieran por los mismos parámetros que los demás trabajadores era de suma importancia ante lo impopular que resultó la medida, debido a lo ajustado que fue el cronograma de obras.

El Centro Emergencia Mujer se remodeló por completo. Se construyeron ambientes diferenciados, privados o «transparentes» según el servicio correspondiente, así como adecuadas zonas de espera. En el nuevo diseño ya no había “salidas falsas” ni paredes frías (se pintaron como el resto del edificio). Además, tal cual se planeó, se instaló un Wawa Wasi, en el que podían permanecer los niños, siendo atendidos por personal entrenado, mientras las madres pasaban por las varias instancias que implicaba la denuncia.

No obstante, el proyecto debió enfrentar dos inconvenientes. En primer lugar, si bien las responsables intentaron mantener una comunicación abierta respecto a lo que se hacía y por qué se hacía, hubo resistencias por parte de grupos de trabajadores que sintieron que la remodelación los afectaba y que no se los había involucrado suficientemente en la toma de decisiones. En segundo lugar, la neutralidad de la Ministra y de otras importantes autoridades del Ministerio desfavoreció el convencimiento general acerca de los beneficios del proyecto. Lograr un apoyo explícito de los altos funcionarios habría sido vital para convencer a todo el personal de la importancia de los cambios, no obstante las molestias temporales iba a ocasionar, y esta tarea quedó pendiente.

Resultados

La remodelación concluyó con resultados mixtos. Se logró maximizar el uso del espacio del local del Ministerio y organizar la distribución de las oficinas de manera

tal que ya no hubiese ambientes de extrema congestión que generaran desorden y complicaran la atención a la ciudadanía. Se consiguió mejorar la infraestructura en la que los funcionarios trabajaban, ahora con mejores herramientas de oficina, espacios abiertos, cafetería y techos que no comprometían su salud.

Estos cambios significaron un mejor ambiente laboral para los trabajadores y la posibilidad de brindarles un mejor servicio a los ciudadanos usuarios del Mimdes. En lo referido al Centro Emergencia Mujer, las nuevas condiciones permitieron que se redujera el número de ciudadanas que se retiraban sin culminar su denuncia, una de las prioridades del proyecto.

Sin embargo, significó un esfuerzo mucho mayor del que se esperaba, principalmente por fallas de estrategia. Faltó incluir más a las distintas posiciones de los funcionarios. Algunos se ubicaron muy a favor de las reformas mientras que otros opusieron una gran resistencia. Se debió haber reconocido, desde el comienzo, que parte del personal del Mimdes tenía muchos años en el edificio y que el cambio, a pesar de ser necesario y anhelado incluso por el sindicato, significaba cambiar totalmente un ambiente al que se habían acostumbrado por completo.

El reconocimiento inicial de esta oposición hubiera permitido planificar una estrategia de comunicación directa con estos grupos, para explicarles las conveniencias de los cambios con detalle e insistencia; es altamente probable que esto los convenciera y comprometiera. En este mismo sentido, al momento de elaborar la estrategia no se subrayó lo suficiente la importancia del apoyo explícito de los altos funcionarios del Mimdes, vital para convencer al resto de funcionarios de la necesidad del proyecto.

Otra falla de la estrategia fue establecer un cronograma excesivamente ajustado. Esto no dejó espacio para enfrentar un margen de error o cualquier contingencia que podía surgir en el camino. Esta decisión se tomó de manera consciente, priorizando la capitalización de la ventana de oportunidad que significaba tener el dinero para hacer la reforma y la urgencia de la situación en la que se encontraban las instalaciones del Ministerio. Sin embargo, complicó el trabajo e implicó un estrés adicional para todos los involucrados.

Visto en retrospectiva, las debilidades mencionadas fueron las causantes del sobreesfuerzo que implicó concluir con éxito el proyecto; y la razón de estas deficiencias en el trazo de la estrategia fue el apremio para no perder la oportunidad de invertir el dinero ahorrado. Esta premura impidió planificar correctamente la estrategia, así como calcular los tiempos, dar todos los pasos necesarios y prever el surgimiento de contingencias, puntos clave en la ejecución de cualquier proyecto, más aun tratándose del Estado.

Ministerio de Trabajo: organizando el resarcimiento de diez mil despedidos

El gobierno de transición del presidente de la república Valentín Paniagua (noviembre de 2000 a julio de 2001) decidió otorgar beneficios a las personas del sector público cesadas colectivamente de manera irregular u obligadas a renunciar bajo

coacción durante el gobierno de Alberto Fujimori⁵³. Para materializar los beneficios, durante el 2001 se crearon tres comisiones encargadas de revisar estos ceses colectivos⁵⁴. Las comisiones plantearon recomendaciones que, finalmente, en el 2002, sirvieron de base a la Ley 27803⁵⁵, que reglamentó cómo resarcir a las personas afectadas.

La Ley 27803 planteó cuatro opciones, entre las que debían elegir los cesados: a) reincorporación o reubicación laboral; b) jubilación anticipada; c) compensación económica; y d) capacitación o reconversión laboral. Se creó, además, el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente (RNTCI), en el que se debían inscribir quienes buscaban acogerse a alguno de estos beneficios. Asimismo, se creó una comisión ejecutiva que se encargaría de analizar los documentos de los inscritos en el RNTCI, para determinar quiénes cumplían con las condiciones prescritas para el resarcimiento. Por último, vía la mencionada ley se resolvió que el dinero para solventar la aplicación de la ley provendría del Fondo Especial de Dinero Obtenido Ilícitamente en Perjuicio del Estado (Fedadoi). El Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE) sería el ente responsable de aplicar el programa de beneficios.

Como resultado de la aplicación de la Ley 27803 se publicó el RNTCI en tres listas correlativas. El primer listado se aprobó en diciembre del 2002; el segundo, en marzo del 2003; y el tercero, en diciembre del mismo año, revisado y vuelto a publicar en junio del 2004, con más de diez mil trabajadores cesados⁵⁶.

Concluir con el proceso de resarcimiento era primordial para el gobierno del presidente Alejandro Toledo (2001-2006); por lo tanto, se convirtió en una de las tareas prioritarias del MTPE.

A inicios del 2004 aún quedaba un amplio grupo de personas que, a pesar de estar inscritas, no habían sido comprendidas en los dos primeros listados. Además, debido a que las personas cesadas continuaban inscribiéndose y a que los recursos

53 Durante el gobierno de Fujimori se dictaron varios dispositivos legales orientados reducir personal en el sector público. El Decreto Ley 26093 (1992), por ejemplo, dictaminó que "los titulares de los distintos Ministerios y de las Instituciones Públicas Descentralizadas deberán cumplir con efectuar semestralmente programas de evaluación de personal [...]. El personal que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior no califique podrá ser cesado por causal de excedencia". Asimismo, el Decreto Ley 26120 (1992) dispuso lo siguiente: "[...] se adoptarán todas las medidas destinadas a lograr la reestructuración económica financiera, legal y administrativa, así como la racionalización de personal de las empresas incluidas en el proceso de promoción de la inversión privada". Además, respecto a la racionalización de personal, había que "aprobar y poner en ejecución programas de cese voluntario de personal, con o sin incentivos. Vencido el plazo para acogerse al programa de cese voluntario la empresa presentará a la Autoridad Administrativa de Trabajo una solicitud de reducción de personal excedente, adjuntando la nómina de los trabajadores comprendidos en tal medida [...] en el caso que la Autoridad Administrativa de Trabajo no se pronunciara en el plazo fijado se tendrá por aprobado el referido programa en forma automática y de pleno derecho".

54 Ley 27452 (mayo del 2001), que dispuso la creación de una comisión especial encargada de revisar los ceses colectivos en empresas del Estado sometidas a procesos de promoción de la inversión privada; Ley 27487 (junio del 2001), que derogó las normas que autorizaron ceses colectivos amparados en reorganizaciones y autorizó que se conformaran comisiones encargadas de revisar ceses colectivos en el sector público; y Ley 27586 (noviembre del 2001), que reguló de manera complementaria la Ley 27487 y dispuso la creación de una comisión multisectorial para evaluar la viabilidad de las sugerencias y recomendaciones derivadas de las comisiones establecidas por la Ley 27487. La comisión especial creada por la Ley 27452 y la comisión multisectorial establecida por la Ley 27586 emitieron informes finales y los remitieron al Congreso.

55 La Ley 27803 (julio del 2002) tuvo como fin implementar las recomendaciones derivadas de los informes finales emitidos por las comisiones creadas por las leyes 27452 y 27586.

56 Incluso en el 2009 se publicó un cuarto listado, como fruto de la Ley 29059, del 2007, que facultó a una comisión ejecutiva para que revisara una nómina de extrabajadores no incluidos en los tres listados anteriores.

asignados eran escasos, había que finiquitar los pagos lo antes posible; de lo contrario, se corría el riesgo de que un grupo se quedara sin bonificación.

Proyecto

La tarea era organizar la tercera lista de beneficiarios de la Ley 27803, integrada por ex trabajadores públicos afectados por los ceses arbitrarios del gobierno de Alberto Fujimori, ya inscritos como tales en el Ministerio pero que no habían recibido el resarcimiento elegido. Una vez configurada la lista, se debía pagar usando eficientemente los recursos asignados, para favorecer al mayor número posible de ciudadanos perjudicados.

Escenario

La primera gran dificultad del proyecto era la falta de orden de un amplio número expedientes acumulados durante el tiempo en que el registro había permanecido abierto (tres años). La cantidad de papeles era descomunal: varias habitaciones del Ministerio estaban llenas de documentos entregados por los miles de personas que habían acudido a registrarse.

El desorden tuvo su origen en el hecho de que el registro no se había organizado de una manera ordenada. Quizá por falta de información, las personas que acudían a registrarse iban en repetidas ocasiones a dejar nuevos documentos para su expediente⁵⁷. Por ejemplo, se acercaba *Juan Pérez*, cesado de la desaparecida Compañía Peruana de Teléfonos, quien pedía una compensación económica por el cese injustificado. Dejaba una declaración jurada con una copia de su documento de identidad, los datos de la entidad de la cual había sido cesado, etcétera. Pasados unos días, dejaba otro documento precisando las fechas de ingreso y cese, y así sucesivamente. Este accionar tuvo como consecuencia una innumerable acumulación de documentos; y que los documentos agregados no quedaran junto con los entregados en la visita inicial.

La segunda gran dificultad del proyecto tenía relación con los recursos. El monto proveniente del Fedadoi tenía un tope y no había posibilidad alguna de presupuesto adicional. Una vez llegado al tope, se tendrían que dar por culminados los pagos aunque quedaran sin recibir una bonificación personas inscritas en el RNTCI. Asimismo, no había un orden establecido para los pagos ni se habían fijado criterios para determinar los montos y las modalidades.

Por otro lado, en el tiempo transcurrido desde la apertura del registro había ido en aumento la tensión entre las organizaciones que representaban a los inscritos aún no beneficiados y el Ministerio. Para cuando se decidió configurar la tercera lista ya había manifestaciones frente al local del Ministerio, que buscaban hacer notar el descontento por la demora en otorgar los beneficios. Debido a que el

57 El reglamento de la Ley 27803 señala que cada extrabajador debía presentar una declaración jurada con sus datos personales; nombre de la entidad de trabajo, fechas de ingreso y cese, y cargo al momento de cesar, además de la resolución de ingreso y cese. Asimismo, según el beneficio solicitado, había otros requisitos particulares. Para mayor información, véase el artículo 14 del reglamento de la citada ley.

proceso no terminaría en menos de un año, lo más probable era que las manifestaciones se intensificaran.

Una última dificultad era la falta de reglas específicas para llevar a cabo los resarcimientos, debido a que este era un proceso único en su género. Una de las características de la gestión pública es que su actuación está regulada, lo que provee seguridad jurídica tanto a ciudadanos como a quienes aplican las normas. Cuando un procedimiento no existe, los servidores públicos suelen temer la aplicación de sanciones que puedan darse, inclusive, mucho después de abandonar sus cargos. Por lo tanto, la generación de reglas, procedimientos y criterios claros, era clave para que aquellos que ejecutaran el proceso lo hicieran con seguridad.

Estrategia

La identificación de los principales desafíos debía permitir el establecimiento de un plan de acción para afrontar las dificultades. Era necesario, también, conocer la postura de los principales actores en relación al plan, y analizar qué posibles contingencias podían surgir durante su puesta en práctica.

Poner en orden los documentos —esto es, recolectar los miles de documentos acumulados en los tres años, leerlos, clasificarlos, evaluarlos y archivarlos—, debía dar como resultado la elaboración de un registro claro, que sirviese como guía para concretar los beneficios comprometidos, con el respaldo de una carpeta por cada inscrito, que contuviera todos los documentos entregados por el ciudadano durante los años de espera. Asimismo, debía constituirse un apoyo por si en el futuro había reclamos judiciales por alguna de las decisiones tomadas.

Este primer paso requeriría: a) la contratación de un experto, acompañado de un equipo, que se encargara del procesamiento de los documentos⁵⁸; y b) el acondicionamiento de un espacio para archivo, dentro del Ministerio, siguiendo las recomendaciones de los expertos. Además de tener la capacidad necesaria para sistematizar la información, el especialista y su equipo debían ser de suma confianza, ya que no había un registro previo con el cual contrastar su labor y por la alta sensibilidad de la información.

El establecimiento de los montos que le correspondía cobrar a cada persona, una vez ordenados los expedientes, implicaba una labor sumamente técnica y amplios conocimientos sobre derecho laboral. Se planificó contratar a un equipo de abogados que revisara los archivos y que, ateniéndose a los documentos (no había más información que esta), determinara qué monto le correspondía a cada quien. Sin embargo, por falta de presupuesto y por lo sensible que era la información, en vez de contratar más personal se optó por formar un equipo compuesto por diez abogados laboristas funcionarios de la alta dirección del Mimdes, para que se encargaran de esta tarea.

No obstante, no bastaba con determinar los montos: en coordinación con la comisión de abogados y con el Ministro, expertos en temas laborales, se debían

58 Suele ocurrir que en la administración pública la oficina de archivo es vista como el lugar menos favorable para trabajar. Sin embargo, en este caso un punto clave en el proceso era organizar este espacio siguiendo criterios técnicos, lo que no podía ser puesto en práctica más que por un experto en el tema.

establecer criterios útiles, y objetivos, para determinar el orden en el que se pagarían los beneficios.

Respecto a las modalidades de pago, se sometió a evaluación la conveniencia de usar cheques o hacer depósitos bancarios. Para decidir, se consideró la contingencia de que no todos los beneficiarios tuviesen cuentas bancarias⁵⁹. Además, debía garantizarse que los pagos se hicieran a las personas correspondientes, buscando seguridad y generando el menor gasto posible.

En lo que se refiere a los actores involucrados, había distintas posturas a tomar en cuenta. El primer actor relevante era el Ministro, uno de los principales interesados en la resolución del problema y directamente encargado desde la Presidencia de la República finalmente resolver el asunto. Era crucial que el Ministro estuviese al tanto de lo que se hacía y que el trabajo se llevara a cabo en coordinación con él y los viceministros, quienes también veían el proyecto con buenos ojos.

Los otros trabajadores del MTPE involucrados en esta tarea no necesariamente estarían motivados, ya que implicaba un trabajo adicional. Por lo tanto, era decisivo comprometerlos y convencerlos de la importancia del encargo, así como mantenerlos informados respecto a qué hacer y cómo hacerlo. Sin su apoyo, no era posible concluir la labor satisfactoriamente.

Entrañaba una gran importancia, asimismo, caracterizar a los actores externos al Ministerio y analizar sus posiciones; esto es, por un lado, las personas inscritas en el RNTCI que debían recibir la compensación, y por otro, sus representantes. Incluso muchos activistas de estas instancias, que mantenían vivas las manifestaciones de descontento en las puertas del MTPE, no eran necesariamente personas registradas en el RNTCI, por lo que podían tener intereses distintos.

Dado que la correcta culminación del proceso favorecería a los inscritos, era razonable pensar que todos tendrían una postura favorable al plan. Sin embargo debido a que el proceso duraría alrededor de un año, era razonable prever que su relación con el MTPE se complicaría.

Los miembros de las organizaciones que representaban a los beneficiarios, sin serlo ellos mismos, podían asumir una postura poco favorable a lo planeado, puesto que si se culminaba la entrega de las bonificaciones, se quedarían sin representados. Por ello, cabía esperar una reacción negativa de su parte.

Puesta en práctica

Lo primero que se puso en práctica fue el ordenamiento de los expedientes. Tal como se planificó, para dirigir la tarea se contrató a un especialista; más precisamente, a un bibliotecólogo. Este profesional encabezó un equipo de alrededor de

59 Según el Banco Mundial (*The Little Data Book on Financial Development*, 2014) en el Perú había, en el 2006, solo 269 cuentas bancarias por cada 1000 habitantes adultos (mayores de 15 años). Este número se encontraba por debajo del promedio de América Latina y el Caribe, en donde había 351 cuentas por cada 1000 habitantes adultos. Asimismo, para el 2011 solamente 20,5% de los peruanos adultos tenían una cuenta bancaria, mientras que el promedio en la región era de 27,7%; peor aún, solo 8,6% habían ahorrado en una institución financiera formal en el transcurso del año anterior, nuevamente por debajo de la media regional, que llegaba al 11,4%. No hay razón para pensar que en el 2004 los porcentajes mostraran un mayor nivel de penetración, o inclusión, financiera.

cuarenta personas, que recolectó y ordenó todos los documentos de los trabajadores cesados irregularmente e inscritos en el RNTCI, recabados desde el inicio del proceso.

Luego de seis meses de trabajo, el equipo logró que cada inscrito tuviera un expediente, archivado de manera sistemática en un espacio acondicionado, similar a una hemeroteca, lo que permitía un fácil acceso a todos los documentos necesarios. Solo culminado este trabajo hubo un registro certero de personas inscritas, así como de la información que se tenía de cada uno de estos ciudadanos⁶⁰.

Con el registro y los expedientes archivados se pasó al siguiente momento de la estrategia: la conformación de un equipo de abogados que revisara los expedientes. El equipo se conformó en coordinación con el Ministro, experto en derecho laboral. Como primera labor, dividieron a los inscritos según el beneficio solicitado; y luego, en los casos correspondientes, asignaron los montos a pagar.

El trabajo de la comisión no quedó ahí. En coordinación con el Ministro, determinó el orden de los pagos: la prioridad se otorgaría a quienes no habían recibido ningún tipo de compensación; además, las indemnizaciones se otorgarían de menor a mayor: se iniciaría pagando el menor monto adeudado, hasta llegar al tope del dinero dispuesto.

¿Cómo se pagaría? Dado que no había forma de garantizar que todos los beneficiarios tuvieran cuenta bancaria —lo que imposibilitaba el pago mediante depósitos bancarios—, se tomó la decisión de entregar cheques no negociables. Los beneficiarios debían recogerlos en el MTPE y cobrarlos en el respectivo banco, previa verificación de parte de este. Esto garantizaba una mayor seguridad, sin un costo adicional.

No obstante, el procedimiento no resultó tan sencillo. La noticia de que se habían iniciado los pagos y que los inscritos debían acercarse al Ministerio a recibir sus cheques no contentó a algunos integrantes de las organizaciones que representaban a los beneficiarios. Si durante el año que había tomado el proyecto la relación entre el Ministerio y estas organizaciones se había tornado cada vez más tensa, en este momento la situación se tornó crítica.

El día programado para la entrega de los cheques, cientos de beneficiarios se acercaron al Ministerio. Sin embargo, con la intención de dificultar la gestión, hubo quienes generaron disturbios e incluso les arrojaron pintura a las personas que estaban en la cola, que, dado el alto número de convocados, llegaba hasta la

60 Conceptos del gobierno electrónico (*e-government*) hubieran sido útiles para enfrentar retos como los vistos en este caso respecto a la recolección y sistematización de la información, así como la comunicación de la misma. Las Naciones Unidas define *e-government* como: “el uso y aplicación de tecnologías de la información en la administración pública para agilizar e integrar los flujos y procesos de trabajo, gestionar eficazmente los datos y la información, mejorar la prestación de servicios públicos, así como ampliar los canales de comunicación para la participación y el empoderamiento de la ciudadanía” [Traducción propia] (Naciones Unidas 2014: 2). Distintas herramientas brindadas por el gobierno electrónico hubieran servido, por ejemplo, para: comunicar mejor a los ciudadanos qué requisitos tenía la inscripción en el registro; recoger de manera más ordenada la información brindada por los ex trabajadores; y sistematizar y archivar la información de manera virtual. Estas facilidades se hubieran traducido un mejor uso de los recursos disponibles. Hoy en día la disponibilidad de estos recursos es aún mayor, por lo que tener a la mano este tipo de conceptos es crucial. Puede verse más respecto al *e-government* en: Naciones Unidas 2014; Alshehri y Drew 2010; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) 2003; e International Communication Union 2008. Asimismo puede revisarse el plan nacional de gobierno electrónico del Estado peruano para los años 2013 - 2017, elaborado en el 2012 por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI).

calle. Debido a que los últimos meses las manifestaciones del grupo organizado habían sido diarias, la policía evaluó que se podía generar algún problema más grave y reaccionó lanzando bombas lacrimógenas. Como era imposible entregar los cheques en esas circunstancias, los funcionarios del Ministerio decidieron que se hiciera entrar de inmediato a todas las personas al estacionamiento del Ministerio, cercado por una reja, y organizar las colas ahí dentro. Así, los trabajadores del MTPE encargados de entregar los cheques y los destinatarios quedaron protegidos y al margen de lo que ocurría en el exterior. Una vez en el estacionamiento, fue posible proseguir con la entrega.

En una situación de intranquilidad como la que se vivió ese primer día, fue crucial el compromiso de los trabajadores. Asimismo, fue clave la presencia de quienes lideraban el proceso interno en el Ministerio, cooperando directamente en la entrega de cheques, así como manteniéndose en contacto permanente con las personas de la cola, ayudando a mantener el orden y la calma. La participación directa de quienes, junto con el Ministro, lideraban el proyecto, comprometió a los demás trabajadores y transmitió a los ciudadanos la certeza de que, a pesar de que la situación no era la óptima, se estaba haciendo todo lo mejor posible.

Resultados

En relación con lo planteado al inicio del proyecto del MTPE, los resultados fueron satisfactorios.

Gracias al plan aplicado, se logró ordenar un tercer listado de trabajadores cesados irregularmente que, no obstante estar inscritos en el RNTCI, no habían sido compensados. La mayoría de los 10 124 ex trabajadores comprendidos en esta lista optó por la compensación económica, entre las cuatro posibilidades planteadas por la Ley 27803 (reincorporación o reubicación laboral, jubilación anticipada, compensación económica y capacitación, o reconversión laboral) ⁶¹.

Tener esta lista fue crucial para saber a quién pagarle y cuánto. La información contenida en los expedientes sirvió, además, para determinar los criterios a seguir; y, gracias al archivo sistematizado de los expedientes, se contó con un respaldo que sustentó plenamente las decisiones.

En este sentido, fue crítico para el éxito del proyecto la sistematización de la información llevada a cabo por el bibliotecólogo y su equipo, quienes encontraron un panorama inicial muy complicado. Tremendo trabajo de ordenamiento de documentos en el tiempo que había disponible no podía hacerlo más que alguien con mucha experiencia en el asunto, por lo que la decisión de delegar esta tarea a una persona especializada en el archivamiento de documentos terminó siendo determinante.

Igualmente, el apoyo del Ministro, así como del resto de los altos funcionarios, resultó crucial tanto para comprometer a los trabajadores como para hacer frente

61 La segunda opción elegida fue la reincorporación laboral. Esta se concretó mediante la apertura de vacantes en distintas instituciones públicas, ocupadas, gracias a la intervención del MTPE, por la mayoría de los beneficiarios que solicitaron la reubicación. La Oficina de Normalización Provisional (ONP) fue la entidad responsable de aplicar las jubilaciones adelantadas. Muy pocas personas terminaron acogidos al beneficio de la reconversión laboral. Ellas accedieron al programa Revalora Perú, que debió proporcionarles la capacitación necesaria.

a presiones externas al Ministerio, provenientes, por ejemplo, de los ex trabajadores y sus representantes.

Los criterios adoptados permitieron tener ciertas reglas para organizar y sustentar los resarcimientos, punto crítico por ser este un proceso extraordinario para el que no había reglas específicas que proveyeran de seguridad jurídica tanto a funcionarios como a ciudadanos.

Estos criterios, además, favorecieron el cumplimiento de lo planificado. En particular, la decisión de pagar de menor a mayor fue muy útil para beneficiar a la mayor cantidad posible de personas, dados los recursos limitados con los que se contaba. Así, se logró beneficiar a más de diez mil ciudadanos que, luego de varios años de espera, obtuvieron alguna compensación por la manera en la que habían sido despedidos⁶².

Reflexiones finales

El relato de las experiencias contenidas en este documento, dirigido a quienes ejercen o vayan a ejercer funciones en la administración pública y a quienes la observan desde el ámbito académico, busca poner en evidencia los procesos de planificación, toma de decisiones y ejecución de acciones que tuvieron lugar en el transcurso de cada caso narrado.

La idea no es ofrecer fórmulas a seguir al pie de la letra ni establecer la forma como debe gestionarse un proyecto en el sector público. La intención es compartir experiencias de trabajo para ampliar la información y alimentar los debates que puedan surgir en la disciplina. Como señalan Trivelli y Vargas en *Entre el discurso y la acción* (2014: 80), publicado por el IEP como parte de la presente serie de documentos de trabajo, “[...] en política pública es clave, aunque inusual, acumular experiencias para sustentar las decisiones que se toman”. Tal ha sido el propósito del texto: aportar a la acumulación y el análisis de experiencias pasadas para ayudar y soportar decisiones futuras.

A pesar de que no es la intención del documento funcionar como manual o recetario, es válido extraer de los casos reflexiones comunes de las que se derivan lo que podríamos llamar certezas transversales, útiles para decisores y analistas:

- Una primera *certeza transversal* es la necesidad de tener claramente establecido que la labor de los funcionarios y de las organizaciones públicas se orienta hacia los ciudadanos, de modo que las necesidades de estos últimos se vean satisfechas de la mejor manera posible según las competencias de cada entidad. No obstante ser esta afirmación una verdad conocida, es importante subrayarla para mantenerla como prioridad en la agenda de cada funcionario —con referencia a sus labores del día a día— y de la institución.
- En este sentido, tomar el mandato legal como objetivo final de la administración pública no es un acercamiento adecuado. Generar valor público en los resul-

62 La tercera lista, dividida en dos partes, se puede ver en la página web del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo: <http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/ceses/3era_Lista_MTPE.pdf> y <http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/ceses/3era_Lista_Comision_Ejecutiva.pdf>.

tados o servicios finales y en el proceso que tuvo lugar —para beneficiar a los usuarios e, indirectamente, a la ciudadanía en general— debe ser el eje central de la administración pública.

- El mandato es el inicio de la labor del funcionario público, el cimiento sobre el que se elaboran y aplican medidas para satisfacer a la ciudadanía, mas no el eje central del trabajo del funcionario. Este espacio primordial debe reservarse para el servicio a la ciudadanía.
- La eficiencia en el uso de los recursos públicos no debe limitarse al ámbito monetario. Usar eficientemente los recursos significa reducir costos, disminuir el *tiempo* invertido, utilizar óptimamente las instalaciones, lograr el mejor rendimiento posible de los funcionarios y disponer de una infraestructura adecuada para trabajar y para servir. Es necesario tomar en cuenta todos estos aspectos cuando se habla de eficiencia en el sector público, lo que equivale a no reducir esa eficiencia a los procesos administrativos.
- Al iniciar un proyecto es sumamente relevante identificar a los actores que se verán implicados y su posible posición frente al plan, así como sus intereses. Asimismo, retroalimentarse respecto a sus posiciones de manera continua es crucial para evitar perder apoyo durante la ejecución de un proyecto.
- Todo proyecto de reforma requiere del apoyo de la plana mayor de las más altas autoridades formales de la entidad pública implicada, se trate de un requerimiento específico o de una necesidad de línea. Sin ese soporte, el proyecto pierde fuerza y se complica ubicarlo como prioridad en la agenda de los funcionarios de menor jerarquía.
- Resulta central mantener constantemente informadas a las personas que se verán afectadas por los cambios (qué se va a hacer, cómo y por qué). Muy relacionado a esto está el informarse, comunicar y actuar con transparencia, procederes que en la práctica tienen puntos de intersección, así como particularidades.
- La comunicación es un ámbito que exige un interés permanente. Facilitar información a funcionarios, usuarios y, de ser pertinente, a la ciudadanía en general, es útil tanto no solo para mantenerlos al tanto del proyecto y sus avances, sino también para persuadirlos de la necesidad y urgencia de lo que se está haciendo, siempre en búsqueda del compromiso de las personas involucradas en los cambios.
- Un factor a tener en cuenta es que en las entidades del Estado hay funcionarios que trabajan desde mucho tiempo atrás (los “de carrera”) y otros cuya permanencia en la institución durará un tiempo limitado (sistema CAS, funcionarios de confianza, similares). Los primeros serán los más afectados ante cualquier cambio; no obstante, son quienes conocen a profundidad los “dimes y diretes” de la institución. Una relación fluida con ellos tendrá un importante impacto en el éxito del proyecto.
- Recoger información previa y sistematizarla es vital para tomar decisiones. El caso del Ministerio de Trabajo —pago de beneficios a los trabajadores cesados irregularmente— y el del Ministerio de Defensa —compra de seguros— son un buen ejemplo de esto. En el primero, sin la recolección y sistematización

de los datos hubiera sido imposible realizar los pagos. En el segundo, habría sido imposible obtener mejores condiciones sin haber conocido cómo se había hecho la compra previamente, así como las características del mercado del aseguramiento de bienes del sector Defensa.

Estas reflexiones se relacionan con patrones hallados en las experiencias analizadas y que vale la pena poner en evidencia. Al no pasar desapercibidos, se podrán usar en análisis y discusiones, así como en la puesta en práctica de proyectos de transformación de dependencias de la administración pública. Si bien conseguir que estas *certezas* se cumplan a cabalidad es complejo, tenerlas presentes como ideales a los cuales aspirar, no obstante las dificultades y trabas inherentes a realidad, es crucial para la labor del servidor público.

Organizar y analizar información referida a experiencias de política y gestión es una tarea pendiente. Esfuerzos como los que ofrece la presente serie del IEP permiten una acumulación de conocimiento que sin duda se traducirá en el incremento de capacidades en la administración pública y, por lo tanto, en bienestar para los ciudadanos. La esperanza es que los futuros responsables de tomar decisiones relevantes en el sector público tengan cada vez más conocimientos para sustentar sus decisiones.

Queda como desafío, entonces, continuar esta senda de trabajo, todavía poco explorada en el Perú. El anhelo es que este documento de trabajo aliente esfuerzos que vayan en esta dirección.

Bibliografía

ACKERMANN, Fran y Colin EDEN

- 2011 "Strategic Management of Stakeholders: theory and Practice". En: *Long Range Planning, International Journal of Strategic Management*, N.º 44, pp. 179-196. Disponible en: <<http://www.hadjarian.com/estategic/tarjomeh/2-90/khamesi.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

ALSHEHRI, Mohammed y Steve DREW

- 2010 *E-Government Fundamentals*. Documento elaborado como parte de la International Conference ICT, Society and Human Beings del 2010, organizada por la Asociación Internacional para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (IADIS). Disponible en: <http://www98.griffith.edu.au/dspace/bitstream/handle/10072/37709/67525_1.pdf;jsessionid=875621128DE4EDF1CE91003D6C9BC79F?sequence=1> [consultado: 20/4/2015].

AMERICAN SOCIETY OF INTERIOR DESIGNERS

- 1999 *Recruting and Retaining*. Washington D. C. Disponible en: <<https://www.asid.org/sites/default/files/RecruitingRetaining.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

ARMSTRONG, Elia

- 2005 *Integrity, transparency and accountability in public administration: recent trends, regional and internacional developments and emerging issues*, Economic & Social Affairs, Naciones Unidas. Disponible en: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

AUTORIDAD CATALANA DE LA COMPETENCIA

- 2010 *Condiciones de mercado que facilitan la colusión entre empresas: el sector de la instalación y mantenimiento de ascensores en Cataluña*. Disponible en: <http://accogencat.cat/web/.content/80_accogencat/documents/arxiu/estudi_ascensors_final_esp.pdf> [consultado: 15/1/2015].

BANCO MUNDIAL

- [sin año] *Stakeholders analysis*. Disponible en: <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PoliticalEconomy/PDFVersion.pdf>> [consultado 3/2/2015].
- 2014 *The Little Data Book on Financial Development*. Washington D. C. Disponible en: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/15896/81331.pdf?sequence=1>> [consultado: 18/3/2015].

BARZELAY, Michael

- 1998 *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

BRYSON, John

- 2003 *What to do when stakeholders matter: A guide to stakeholder identification and analysis techniques*. Documento presentado al London School of Economics and Political Science. Disponible en: <<http://cep.lse.ac.uk/seminarpapers/10-02-03-BRY.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

CASARES, David

- 2000 *Liderazgo. Capacidades para dirigir*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

CASTELAZO, José

- 2003 "La gestión pública de la transparencia". En: *Revista de Administración Pública*, N.º 107, pp. 53-65. Disponible en: <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/107/pr/pr7.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

CHICA, Sergio

- 2011 "Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública". En: *Administración & Desarrollo*, vol. 53, N.º 9. Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá. Disponible en: <http://datateca.unad.edu.co/contenidos/102033/102033_en_AVA/Contenidos/Unidad_1/Dfcias_entre_admon_publica_y_privada/Una_mirada_a_los_nuevos_enfoques_de_la_gestion.pdf> [consultado: 3/2/2015].

CHIRI, Renzo

- [sin año] *El proceso de reforma del sector Defensa en el Perú*. Documento de trabajo del Ministerio de Defensa del Perú. Disponible en: <<http://www.ugel03.gob.pe/pdf/100206b.pdf>> [consultado: 15/1/2015].

CIUDADANOS AL DÍA

- 2007 *Manual de Buenas Prácticas Gubernamentales*. Publicado como parte del premio de Buenas Prácticas Gubernamentales. Disponible en: <http://www.ciudadanosaldia.org/images/investigacion_y_publicaciones/publicaciones_cad/2007/manual_buenas_practicas_gubernamentales/manual_bpg_2007.pdf> [consultado: 15/1/2015].

COELLO HORNA, Carlos

- 2008 "Los ceses colectivos en el Estado", blog *Enfoque de análisis*. Disponible en: <<http://enfoquedeanalisis.blogspot.com/2008/02/los-ceses-colectivos-en-el-estado.html>> [consultado: 18/3/2015].

CÓRDOVA, Jesús

- 2012 "¿Todos para uno y uno para todos? Las compras corporativas en la contratación pública". En: *Gestión Pública y Desarrollo*, pp. 8-11. Lima. Disponible en: <http://www.academia.edu/1514606/_Todos_para_uno_y_uno_para_todos_Las_compras_corporativas_en_la_Contrataci%C3%B3n_P%C3%ABlica> [consultado: 15/1/2015].

CORTÁZAR, Juan Carlos

- 2011 "Más allá del paradigma burocrático: reforma del Estado y modernización administrativa en el Perú". Documento preparado para el VI Seminario de Reforma del Estado, "Gestión pública para el buen gobierno: balance y perspectivas". Lima: Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <<http://escuela.pucp.edu.pe/gobierno/images/documentos/seminario/2011/ms%20alla%20del%20paradigma.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

CURRISTINE, Teresa; Zsuzsanna LONTI e Isabelle JOURMARD

- 2007 "Improving Public Sector Efficiency: Challenges and Opportunities". En: *OECD Journal on Budgeting*, vol. 7, N.º 1. Disponible en: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43412680.pdf>> [consultado: 10/4/2015].

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DEL PERÚ

- 2008 *Centros de Emergencia Mujer: supervisión a los servicios especializados en la atención de víctimas de violencia familiar y sexual*. Lima, informe N.º 144. Disponible en: <http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc20082009-183114.pdf> [consultado: 10/4/2015].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, REPÚBLICA DE COLOMBIA

- 2001 *Clima organizacional*. Disponible en: <<http://www.virtual.unal.edu.co/cursos/economicas/91337/ayudas/dapf/CLIMA.PDF>> [consultado: 3/2/2015].

GARCÍA SOLARTE, Mónica

- 2009 "Clima organizacional y su diagnóstico: una aproximación conceptual". En: *Cuadernos de Administración*, N.º 42, pp. 43-62, Universidad del Valle, Cali, Colombia. Disponible en: <<http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/2192/1/Clima%20Organizacional%20y%20su%20Diagnostico.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

GARCÍA, Raúl y Raúl PÉREZ-REYES

- 2012 *Modelos de oligopolios de productos homogéneos y viabilidad de acuerdos horizontales*. Lima: documento de trabajo 336 del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <<http://departamento.pucp.edu.pe/economia/images/documentos/DDD336.pdf>> [consultado: 15/1/2015].

GONZALES DE OLARTE, Efraín

- 1994 *Ajuste estructural y reforma de la economía fiscal en el Perú*. Documento de trabajo 64, Documento de Economía 23. Lima: Instituto de Estudios Peruanos y Centro de Información Económica y Social. Disponible en: <<http://archivo.iep.pe/textos/DDT/ddt64.pdf>> [consultado: 18/3/2015].

GOVERNMENT SERVICE MANAGMENT

- 2011 *Workspace Utilization and Allocation Benchmark*. Washington D. C., Office of Government-wide Policy. Disponible en: <http://www.gsa.gov/graphics/ogp/Workspace_Utilization_Banchmark_July_2012.pdf> [consultado: 10/4/2015].

Grandy, Cristopher

- 2008 *The "Efficient" Public Administrator: Pareto and Well-Rounded Approach to Public Administration*. Preimpresión de artículo aceptado para ser publicado Public Administration Review, de la American Society for Public Administration. Disponible en: <<http://www2.hawaii.edu/~grandy/Writings/EfficiencyPaper-PrePrint081308.pdf>> [consultado: 10/4/2015].

HAMEED, Amina y Shehla AMJAD

- 2009 "Impact of Office Design on Employee's Productivity". En: *Journal of Public Affairs, Administration and Management*, del Scientific Journal International, vol. 3, N.º 1. Disponible en: <<http://www.scientificjournals.org/journals2009/articles/1460.pdf>> [consultado: 10/4/2015].

HARRIS, Robert

- 2010 *Public sector asset management: a brief history*. Londres: Ramidius Consulting Limited. Disponible en: <<http://www.ramidus.co.uk/papers/publicsectorassetman.pdf>> [consultado: 10/4/2015].

HELMKE, Gretchen y Steven LEVITSKY

- 2003 Informal institutions and comparative politics: a research agenda, documento de trabajo n.º 307, Kellogg Institute. Disponible en: <<https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/307.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

HERNÁNDEZ, Sandro

- 2011 "Compras corporativas estatales: el regalo guardado en el armario", en *Derecho PUCP*, n.º 66, pp. 247-256. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú. Disponible en: <<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3138/3473>> [consultado: 15/1/2015].

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y GERENCIA POLÍTICA

- 2012 "Mapeo de actores para la política pública migratoria". Ciudad de Guatemala, Universidad Rafael Landívar. Disponible en: <<https://www.url.edu.gt/PortalURL/Archivos/100/Archivos/MapeoDeActores.pdf>> [consultado: 15/1/2015].

INSTITUTO NACIONAL DEL CÁNCER DE ESTADOS UNIDOS

- 2009 *Exposición al asbesto y el riesgo de cáncer*. Publicado en la web oficial de la institución. Disponible en: <<http://www.cancer.gov/espanol/recursos/hojas-informativas/riesgo-causas/asbesto>> [consultado: 10/4/2015].

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION

- 2008 *Electronic Government for Developing Countries*. Disponible en: <http://www.itu.int/ITU-D/cyb/app/docs/e-gov_for_dev_countries-report.pdf> [consultado: 20/4/2015].

LEBLEBICI, Damat

- 2012 "Impact of workplace quality on employee's productivity". *Journal of Business, Economics, and Finance*, volumen 1, n.º 1, pp. 38-49. Disponible en: <http://sosyalbilimler.okan.edu.tr/media/06/50ed303d150ba0f350000006/4-Demet_Leblebici.pdf> [consultado: 3/2/2015].

LIEM, Susan

- 2007 Constituents of Transparency in Public Administration with Reference to Empirical Findings from Estonia. Tesis de doctorado, Graduate School of Business Administration, Economics, Law and Social Sciences, University of St. Gallen (HSG). Disponible en: <[http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpBylIdentifier/3350/\\$FILE/dis3350.pdf](http://www1.unisg.ch/www/edis.nsf/SysLkpBylIdentifier/3350/$FILE/dis3350.pdf)> [consultado: 3/2/2015].

MANZOOR, Azhar

- 2014 "A look at Efficiency in Public Administration: Past and Future". *Journal SAGE Open*, Octubre-Diciembre, pp. 1-5. Disponible en: <<http://sgo.sagepub.com/content/spsgo/4/4/2158244014564936.full.pdf>> [consultado: 10/4/2015].

MARCH, James y Johan OLSEN

- 1983 "Organizing political life: What administrative reorganization tells us about government". *American Political Science Review* n.º 77, pp. 281- 297.

- 1997 *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

MINISTERIO DE DEFENSA DEL PERÚ

- 2005 *Libro blanco de la Defensa*. Disponible en: <http://www.mindef.gob.pe/menu/libroblanco/pdf/Capitulo_V.pdf> [consultado: 15/1/2015].

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES

- 2011 *Boletín del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social*. Departamento de Lima. Lima. Disponible en: <<http://www.mimp.gob.pe/files/omep/boletines/lima.pdf>> [consultado: 10/4/2015].

MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL, REPÚBLICA DE COLOMBIA

- 2011 "Esquema metodológico para la identificación de posiciones, intereses y grados de influencia de las partes interesadas en la formulación de la Política Farmacéutica Nacional (PFN)", Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Prestación de Servicios de Salud. Disponible en: <<http://www.minsalud.gov.co/Políticas%20Farmaceuticas/Pol%C3%ADtica%20farmac%C3%A9utica/Documentos%20soporte/Mapeo%20de%20actores.%20Esquema%20metodologico.pdf>> [consultado: 15/1/2015].

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

- 2004 "Revisión del tercer listado de ceses irregulares. Ley 27803". Archivo de presentación (ppt). Disponible en: <www.mintra.gob.pe/contenidos/destacados/expo_12_10_2004.ppt> [consultado: 18/3/2015].
- 2009 Comisión Ejecutiva creada por las Leyes N° 27803 y 29059 para la revisión complementaria y final de los ceses colectivos. "Informe final (artículo 2° de la Ley 29059)". Disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/contenidos/destacados/ceses/PUBLICACIONES_2009/informe_final_ley_29059.pdf> [consultado: 18/3/2015].
- 2010 "Informe final. Proceso de implementación y ejecución de beneficios de la Ley N° 27803". Disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/informe_final.pdf> [consultado: 18/3/2015].

MOORE, Mark

- 1995 *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Paidós Ibérica.

MOORE, Mark y Sanjeev KHAGRAM

- 2004 *On creating public value. What business might learn from government about strategic management*. Documento de trabajo n.º 3, Corporate Social Responsibility Initiative. Cambridge: John F. Kennedy School of Government, Harvard University. Disponible en: <http://www.hks.harvard.edu/m-rcbg/CSRI/publications/workingpaper_3_moore_khagram.pdf> [consultado: 3/2/2015].

MORENO, Marco

- 2009 Valor público: un enfoque integral para la gestión de políticas. Documento de trabajo elaborado como parte del curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas, ILEPES-AECID. Disponible en: <<http://goo.gl/1oYGyF>> [consultado: 10/4/2015].

MULGAN, Richard

- 2012 "Transparency and public sector performance", Occasional Paper n.º1, informe preparado para Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG). Disponible en: <https://www.anzsog.edu.au/media/upload/publication/93_1-Mulgan-Transparency-and-Public-Sector-Performance.pdf> [consultado: 3/2/2015].

NACIONES UNIDAS

- 2012 *Competition policy and public procurement*. Documento de trabajo de la Comisión de Comercio y Desarrollo de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ciclpd14_en.pdf> [consultado: 15/1/2015].

- 2014 *United Nations E-Government Survey 2014*. Disponible en: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf> [consultado: 20/4/2015].

OCDE, ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO

- 2003 *The Case for E-Government: Excerpts from OECD report "The E-Government Imperative*. Disponible en: <<http://www.oecd.org/gov/budgeting/43496369.pdf>> [consultado: 20/4/2015].
- 2007 *Integrity in public procurement. good practice from A to Z*. Disponible en: <<http://www.oecd.org/development/effectiveness/38588964.pdf>> [consultado: 15/1/2015].

OFICINA NACIONAL DE GOBIERNO ELECTRÓNICO E INFORMÁTICA

- 2012 *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2013 - 2017*. Disponible en <http://www.ongei.gob.pe/docs/PLAN_NACIONAL_DE_GOBIERNO_ELECTRONICO_2013_2017.pdf> [consultado: 20/4/2015].

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE ADUANAS

- 2012 *Cómo construir un entorno de ventanilla única*, vol. 1, Guía ejecutiva (documento preliminar). Disponible en: <http://www.wcoomd.org/en/topics/facilitation/activities-and-programmes/single-window/~/_media/WCO/Public/ES/PDF/Topics/Facilitation/Activities%20and%20Programmes/SW%20Initiatives/PC_SWC_Vol_1_Final.ashx> [consultado: 3/2/2015].

OYARCE, Héctor

- 2011 "Gerencia pública", ppt preparado para Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)-Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible en: <http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/45114/Gerencia_Publica2011_HOYARCE.pdf> [consultado: 3/2/2015].

PETERS, Guy y Vincent WRIGHT

- 2001 "Políticas públicas y administración: lo viejo y lo nuevo". En: Goodin, Robert y Hans-Dieter Klingermann. *Nuevo manual de ciencia política*. Madrid: Ediciones Itsmo.

PINTOS, Gabriela y Ana RODRÍGUEZ

- 2012 *Clima y cultura organizacional*. Montevideo, Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Disponible en <<http://www.ccee.edu.uy/jacad/2012/x%20area%20y%20mesa/CONTABILIDAD-ADMINISTRACION/2-diversos%20temas%20en%20administracion%20I/1-Diseño%20de%20un%20instrumento%20para%20el%20estudio%20del%20clima%20organizacional%20en%20las%20organizaciones%20publicas%20uruguayas.pdf>> [consultado: 10/4/2015].

PwC AUSTRALIA

- 2012 Transforming the citizen experience. *One Stop Shop for public services*. Canberra: Pricewaterhouse. Disponible en: <<http://www.pwc.com.au/industry/government/assets/Transforming-the-Citizen-Experience-One-Stop-Shop-Feb12.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

RANJAN BASU, Ashok

- 2014a "Transparency in public administration and culture" (abstract). Canberra: International Political Science Association (IPSA). Disponible en: <<http://www.ipsa.org/my-ipsa/events/montreal2014/paper/transparency-public-administration-and-culture>> [consultado: 3/2/2015].
- 2014b *Transparency in public administration and culture*. Disponible en: <http://paperroom.ipsa.org/papers/paper_32154.pdf> [consultado: 3/2/2015].

RAMÍREZ, Lorena

- 2014 El corredor de seguros en el Perú. Documento de trabajo. [Lima]: Universidad de Piura. Disponible en: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CB0QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.calacademica.org%2Fdiplomados%2Fseguro%2Fdiapositiva19.ppt&ei=wqPBVP_8FovGsQTr_IGgDw&usg=AFQjCNHJ6fslXxd-irFynwYHYt5usrhpQA&sig2=HhfYP_6W2qW8IUPRCRbXnA&bvm=bv.84349003,d.cWc> [consultado: 15/1/2015].

SALAZAR, José; Julio GUERRERO, Yadira MACHADO y Rubén CAÑEDO

- 2009 "Clima y cultura organizacional: dos componentes esenciales en la productividad laboral". En: *Revista Cubana de Información*, vol. 20, n.º 4, pp. 67-75. Disponible en: <<http://www.medigraphic.com/pdfs/acimed/aci-2009/aci094d.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

SALAZAR, Luis Adrián

- 2006 *Ventanilla única de gobierno electrónico*. San José de Costa Rica: Red de Líderes de Gobierno Electrónico de América Latina y El Caribe (Red GEALC). Disponible en: <http://redgealc.org/download.php?len=es&id=3906&nbre=redgealc_web2.pdf&ti=application/pdf&tc=Contenidos> [consultado: 3/2/2015].

SÁNCHEZ-GRAELLS, Albert

- 2013 "Public Procurement and Competition: Some Challenges Arising from Recent Developments in EU Public Procurement Law". En: *Research Handbook on European Public Procurement*, editado por Bovis, C. Disponible en: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2206502> [consultado: 15/1/2015].

SMITH, Andrew y Michael PITT

- [sin año] *Sustainable workplaces and building user comfort and satisfaction*. Disponible en: <http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0CDAQFjAC&url=http%3A%2F%2Fcore.ac.uk%3A8081%2Fdownload%2Fpdf%2F107328.pdf&ei=51UtVYaYH4uNtXageAH&usg=AFQjCNGgwVeb9-45cKWBhbXE7K_odFr-Vw&sig2=Xxza8Rx0caty3lxALSbXag&bvm=bv.90790515,d.eXY> [consultado: 10/4/2015].

TAPELLA, Esteban

- 2007 "El mapeo de actores claves", documento de trabajo del proyecto "Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario". Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba e Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). Disponible en: <<https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>> [consultado: 3/2/2015].

TRIVELLI, Carolina y Silvana VARGAS WINSTANLEY

- 2014 *Entre el discurso y la acción. Desafíos, discusiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Inclusión Social*, Documento de trabajo, 208. Serie de Política 9. Lima: IEP. Disponible en <http://198.57.164.64/~iepor/textos/DDT/dt_208_entreeldiscrusoylaaccion.pdf> [consultado: 3/2/2015].

VALLEJOS, Hugo

- 2014 "Compras corporativas". En: *Procesos de selección (Módulo 3)*. PEACE, Diplomado en Contrataciones Estatales, pp. 89-109. Lima: Utrivium, Escuela de Negocios y Gobierno. Disponible en: <http://med.utrivium.com/cursos/80/peace_m3_u2.3_lectura_pdf_compras_corporativas.pdf> [consultado: 15/1/2015].

VERGARA, Rodolfo

- 1997 "El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política". En: March, James y Johan Olsen. *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Viviano, Teresa

- 2007 *¿Qué son los Centros de Emergencia Mujer?* Lima: Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/Centros_Emergencia_Mujer_MIMDES1.pdf> [consultado: 10/4/2015].

Normas legales

Decretos Supremos

- 2004a D. S. 083-2004-PCM, Texto Único Ordenado de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Disponible en: <http://www.osce.gob.pe/consuocode/userfiles/file/DDA%20-%20NORMAS%20APLICABLES/DS.%20N%20083-2004-PCM%20-%20TUO%20de%20la%20Ley%20de%20Contrataciones%20y%20Adquisiciones%20del%20Estado%20_Derogado_.pdf>.
- 2004b D. S. 084-2004-PCM, Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Disponible en <<http://www.osce.gob.pe/consuocode/userfiles/file/DDA%20-%20NORMAS%20APLICABLES/DS.%20N%20084-2004-PCM%20-%20Reglamento%20de%20la%20Ley%20de%20Contrataciones%20y%20Adquisiciones%20del%20Estado.pdf>>.
- 2005 D. S. 093-2005-PCM, Fijan periodos de vacaciones para personas que prestan servicios en Pliegos y Unidades ejecutoras del Poder Ejecutivo. Disponible en: <<http://www.sencico.gob.pe/normasdiario/2005/dic001.html>>.

GOBIERNO DE EMERGENCIA Y RECONSTRUCCIÓN NACIONAL DEL PERÚ

- 1992 Decreto Ley 26120, "Modifican el D. Leg. N° 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada en las Empresas del Estado". 30 de diciembre. Disponible en: <http://www.proinversion.gob.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_GRAL_INVERSION_DL_26120/15-D_L_26120.pdf> [consultado: 18/3/2015].

GOBIERNO DEL PERÚ

- 2001a Ley 27452, "Ley que dispone la creación de la Comisión Especial encargada de la revisión de los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sometidas a procesos de promoción de la inversión privada". 27 de abril. Disponible en: <<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27452-may-21-2001.pdf>> [consultado: 18/3/2015].
- 2001b Ley 27487, "Ley que deroga el Decreto Ley N° 26093 y autoriza la creación de comisiones encargadas de revisar los ceses colectivos en el sector público". 21 de junio. Disponible en: <<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27487-jun-19-2001.pdf>> [consultado: 18/3/2015].
- 2001c Ley 27586, "Ley que regula complementariamente la Ley N° 27487". 22 de noviembre. Disponible en: <<http://docs.peru.justia.com/federales/leyes/27586-dec-11-2001.pdf>>, [consultado: 18/3/2015].
- 2002a Decreto Supremo 014-2002-TR, "Reglamento de la Ley 27803, 'Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las leyes 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos regionales' ". Disponible en <<http://files.servir.gob.pe/WWW/files/normas%20legales/DS%20014-2002-TR.pdf>> [consultado: 18/3/2015].
- 2002b Ley 27803, "Ley que implementa las recomendaciones derivadas de las comisiones creadas por las leyes 27452 y 27586, encargadas de revisar los ceses colectivos efectuados en las empresas del Estado sujetas a procesos de promoción de la inversión privada y en las entidades del sector público y gobiernos regionales". 28 de julio. Disponible en: <<http://www4.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/27803.pdf>> [consultado: 18/3/2015].

MINISTERIO DE TRABAJO Y PROMOCIÓN DEL EMPLEO

- 2004 Resolución Suprema 034-2004-TR "Aprueba Última Lista de Ex Trabajadores que deben ser inscritos en el Registro Nacional de Trabajadores Cesados Irregularmente". Disponible en: <http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/RS_034_2004_TR.pdf> [consultado: 18/3/2015].



Experiencias de gestión en un gobierno regional

Maximiliano Ruiz

INTRODUCCIÓN

Piura, es un departamento dotado, por la naturaleza y por la acción humana, de condiciones excepcionales. Y es uno de los más dinámicos en el ciclo de crecimiento económico del país, a pesar que adicionalmente a los embates de la economía nacional ha sufrido dos eventos desastrosos del fenómeno El Niño (1983 y 1998). Esta potencialidad y dinamismo aún no se traduce en una evolución positiva de su Índice de Desarrollo Humano (IDH). Situación que no ha cambiado mucho en el periodo 2011-2014 pues, más allá de cierta prioridad que ha tenido la zona andina piurana en los últimos años, aún está rezagada en muchos de los indicadores frente al nivel regional y nacional.

En los últimos siete años se estima que la inversión privada fue alrededor de cinco mil millones de dólares (proyectos inmobiliarios – viviendas y centros comerciales –, fosfatos y similares, agro exportadores, agro combustibles, hidrobiológicos, etc.); y, en perspectiva, una suma similar de inversión comprometida en los próximos tres años (Modernización de Refinería de Talara, Carreteras, inmobiliarios, agrarios, etc.).

Sin embargo, Piura también sigue siendo un departamento de media tabla en el Índice de Competitividad Regional (Puesto 13 de 24 en INCORE 2014-IPE). Situación explicada, en gran medida, por las “sorprendentes” brechas por corregir a través de políticas públicas especialmente en: Presupuesto público per cápita, deserción escolar, acceso a seguro de salud, parto institucional, rendición de

cuentas, percepción de corrupción, expedientes judiciales y otros como inseguridad ciudadana. Brechas que se evidencian, como en el país entre sierra-costa, y urbano-rural.

La región se afirma como “Top” en agro exportaciones, las que se diversifican, crecen y generan empleo rural (reaparecen obreros y sindicatos agrícolas): uva (6 Mil has), banano (5,000 has. de banano orgánico), mango (18, 000 has); Caña-etanol (5 Mil has; en producción y 15 mil en proyección), ajíes, palta, cacao, aceites, limón y sus derivados, etc.

Esto se sostiene con la presencia de grandes y medianas empresas agrarias, asociaciones de pequeños agricultores, y pequeños agricultores individuales. Aunque no se cuenta con un registro oficial, se estima que existen más de 400 asociaciones de pequeños agricultores con 12 a 15 mil asociados (Aproximadamente 15 % de su total), y varias de ellas sustentan agro exportaciones como café, banano, cacao, mango, panela, etc. Lo que genera expectativas en la asociatividad de la pequeña agricultura; y por tanto es parte de la agenda del desarrollo regional.

El gran dinamismo del sector hidrobiológico, con pesquerías que por efecto de variabilidad y cambio climático, va cambiando de especies, y orientadas al congelado. Junto a ello, el boom de la maricultura, particularmente en la bahía de Sechura con la concha de abanico para exportación, que ha generado en los últimos tres años, alrededor de 100 millones de dólares anuales y empleo casi para 15 mil familias.

Y por otro lado, el boom “perverso” de la minería informal y artesanal, principalmente en la zona baja de la provincia andina de Ayabaca (Suyo, Paimas), y el distrito de Las Lomas (provincia de Piura). Se estiman 12 mil mineros informales en la región, con las conocidas consecuencias: alto y pernicioso nivel de contaminación, delincuencia, “sicariato”, inseguridad, trata de personas, maltrato infantil, etc. El GR Piura, inicia un proceso de formalización en el 2012, antes del programa nacional, que luego tuvo que alinearse, se ha logrado avanzar significativamente en formalizar la relación entre los titulares y los mineros, pero queda mucho por hacer en que las explotaciones cumplan con las exigencias tecnológicas y ambientales¹.

Al igual que en las otras regiones, en Piura, con la crisis de los partidos históricos y las otras representaciones, desde mediados de la década de 1990, a nivel regional y local irrumpen los “independientes”; con movimientos regionales/locales en torno a “liderazgos” que, por su fragilidad orgánica, facilitan la reproducción de comportamientos caudillistas que aparecen y desaparecen de una elección a otra. En sus inicios casi todos encabezados por “líderes” con pasado partidario (de izquierda, acción popular, y en menor medida del APRA), y que rechazan al Fujimorismo. Y luego por “líderes” sin pasado; y por supuesto también por políticos “empresarios” y “académicos”.

En el siguiente cuadro se puede observar la evolución de las preferencias en las elecciones regionales en Piura, desde que se reinicia el proceso de descentralización;

1 El Gobierno Regional de Piura tiene aprobada y en proceso de implementación una estrategia de manejo sostenible de ecosistemas (bosque seco, paramos, bosque de neblina, marino – costero, humedales, etc.). Y la zonificación económica y ecológica, aprobada y por tanto en curso el proceso de ordenamiento territorial.

lo que confirma la hegemonía de los movimientos regionales en detrimento de los partidos nacionales, tanto en el número de organizaciones que se presentan a los procesos electorales, como en los votos emitidos por la ciudadanía. Así, mientras que en el 2002, todas las listas provenían de los partidos, este porcentaje ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo; lo mismo sucede con sus votos válidos. Situación que se hace más fuerte en el ámbito municipal.

Elecciones Regionales Piura 2010- 2014

Ítem/Año	Porcentaje de Votos Validos				Participación de Organizaciones Políticas			
	2002	2006	2010	2014	2002	2006	2010	2014
Partidos Nacionales	100%	60%	25%	17% *	100%	57%	38%	42%
Movimientos Regionales	0%	40%	75%	83%	0%	43%	62%	58%
Total	100	100	100	100	100%	100%	100%	100%

(*).Vamos Perú, Fuerza Popular, Acción Popular, Democracia Directa y Alianza para el progreso (10% lo explica Alianza para el Progreso, y su "repunte político" como en todo el norte).

Fuente: JNE

En las últimas elecciones regionales compitieron 12 listas (7 de movimientos regionales, que obtuvieron el 83 % de los votos) y casi ninguna de las fuerzas/partidos políticos "clásicos/históricos" tuvieron candidato (APRA, Frente Amplio-Izquierda, PPC), y los que participaron lograron el 17 % de los votos. Y por tanto se tiene un escenario, casi sin referentes ideológicos /programáticos, y sin claros mecanismos de contrapeso y de "regulación" del comportamiento de sus líderes y entornos; por la volatilidad orgánica de estas representaciones.

Las "coaliciones" lideradas por independientes, llenan mayoritariamente el espectro político regional solo para el periodo electoral y para la función electoral, gastando impresionantes cantidades de recursos económicos cuyo origen no siempre es claro; y casi nunca participan sostenida y orgánicamente del debate público, ni de la movilización social regional en torno a temas emblemáticos: gran minería, minería artesanal e informal, gestión del agua y de ecosistemas (sierra-bosque seco-marino costera), adjudicación de tierras, agroindustria, inseguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, calidad de educativa, investigación y transferencia tecnológica, etc.

Así esperan el siguiente periodo electoral para echar a andar su maquinaria propia y/o la alquilada, con la esperanza de que la población los favorezca con el voto. En la mayoría de los casos, implementan prácticas perversas que cuestionan la conciencia de la gente ("populismo electoral" intentos de "compra votos", competencias festivas y lúdicas, etc.); pero, irónicamente enarbolan banderas de "cambio", de transparencia, de manos limpias de honestidad, de participación ciudadana etc.; y casi nunca se les conoce actividades de construcción, difusión y debate de su propuesta programática e ideológica.

Junto a esta preocupante situación por el sistema político regional y nacional, en la región coexisten otros procesos sociales, que movilizan a sectores importantes de la ciudadanía. Que están relacionados a indicadores sociales que no la favorecen, y cuyas brechas se están cerrando muy lentamente.

Los porcentajes de pobres y no pobres no ha sufrido variación significativa, y los problemas de anemia infantil, logros de aprendizaje, cobertura de educación secundaria, saneamiento básico, la articulación vial costa – sierra, inseguridad ciudadana, etc; más allá de los avances, aún siguen siendo temas pendientes que requieren ser mejor gestionados y priorizados especialmente a favor de las comunidades rurales y andinas; lo que demanda políticas públicas y una correspondiente gestión eficiente, concertadora y transparente.

Se ha reforzado su patrón particular de poblamiento, es decir la presencia y rol cada vez más significativo en el desarrollo regional de ciudades intermedias costeras: Sullana, Talara, Paita, Chulucanas y últimamente Sechura. Mientras que en la zona andina (casi 20% de la población regional) la situación es inversa.

GOBIERNO REGIONAL DE PIURA: DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA A LA OPERATIVA

PROYECTO

En los periodos 1982-1983 y 1997-1998, el departamento de Piura fue afectado por la presencia del Fenómeno El Niño. Asimismo, en las últimas cuatro décadas ha experimentado varios procesos de desconcentración / descentralización: Región Grau (Piura y Tumbes 1989); Consejo Transitorio de Administración Regional – CTAR- Piura - Tumbes (1992); CTAR Piura (1998); y Gobierno Regional de Piura, desde el año 2002 hacia delante.

En la región, se han implementado, desde hace unas décadas, procesos de coordinación y concertación interinstitucional, que en algún momento fueron para asuntos coyunturales², pero que se fueron convirtiendo en procesos medianamente sostenidos sobre la base de plataformas interinstitucionales, con distintas denominaciones³. Producto de ello se formularon varios documentos entre los que resaltan: *Prospectiva Regional*, *Agenda de desarrollo* y *Planes de mediano plazo, de competitividad regional*, entre otros. Estas experiencias, y las capacidades logradas en el proceso, contribuyeron posteriormente a los procesos de formulación de Planes de Desarrollo Concertado – PDRC⁴. Aquello que inicialmente fue liderado por la sociedad civil y la Cooperación internacional, en la última década ha sido recogido por el Gobierno Regional, que se ha convertido en el protagonista, inducido en parte por políticas nacionales.

En ese sentido, Piura ha sido la primera región que, a través de un proceso participativo, ha logrado formular y aprobar un Acuerdo Regional⁵; cuya *Visión y Ejes Estratégicos* (Ordenamiento del Territorio y Gestión del Riesgo, Desarrollo de

2 La lucha por el Canon Petrolero, post FEN 1982-83; la emergencia y reconstrucción del FEN 1998-99.

3 Frente de Defensa, Propuesta Regional, Grupo Prospectiva Regional, Acuerdo Regional.

4 PDRC: 2003 – 2006, PDRC: 2007-2011, PDRC: 2013- 2017

5 El Acuerdo Regional, convocado por el GR Piura, es conformado por las principales y más importantes representaciones, que junto a la Visión, define 06 ejes estratégicos y líneas de acción, en concordancia con el PDRC 2007-2011: Ordenamiento del Territorio y Gestión del Riesgo, Desarrollo de Capacidades, Gobernabilidad, Desarrollo Económico y Desarrollo Social.

Capacidades, Gobernabilidad, Desarrollo Económico y Desarrollo Social), se basan en el Plan de desarrollo Concertado 2006. Lo importante, más allá de lo ceremonial, es que este Acuerdo ha logrado trascender a más de un periodo de gobierno, y en su interior funcionó, durante sus primeros años, una Comisión de Seguimiento⁶ que emitió reportes de avance de su implementación, los que socializó con el funcionariado del Gobierno Regional y la representación de la sociedad civil.

Este acápite, presenta los desafíos, decisiones, avances y perspectivas de la iniciativa de reformar la gestión planificadora en el Gobierno Regional Piura, en particular la regulación del Proceso de Planeamiento Operativo en sus etapas de formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de Planes Operativos Institucionales concordantes con los Planes Estratégicos de mediano plazo; y otros esfuerzos de concertación interinstitucional realizados en la región.

El primer punto comprende las referencias normativas nacionales y los antecedentes de planificación en el Gobierno Regional Piura. El segundo punto presenta la justificación y el contenido central de la reforma en curso, los desafíos y decisiones en el proceso de tránsito de la planificación estratégica a la operativa en el GR Piura, destacando por un lado el diseño e implementación de protocolos institucionales, que contienen herramientas y procesos; y por otro desnudando las limitaciones institucionales para la implementación de la iniciativa o reforma. Y la última parte, presenta los aprendizajes, y la perspectiva de continuidad y sostenibilidad de la reforma.

ESCENARIO

El escenario nacional del sistema de planificación

En el año 2008, el Perú estableció el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico (SINAPLAN) como un "conjunto articulado e integrado de órganos, subsistemas y relaciones funcionales cuya finalidad es coordinar y viabilizar el proceso de planeamiento estratégico nacional para promover y orientar el desarrollo armónico y sostenido del país"⁷. En ese marco se creó el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como un organismo de derecho público cuya finalidad es constituirse como el órgano rector y orientador del SINAPLAN. Este ente rector, en el ejercicio de sus funciones, ha logrado la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional denominado Plan Bicentenario: El Perú hacia el 2021⁸, documento que contiene las políticas nacionales de desarrollo, metas y programas estratégicos de largo plazo. Del mismo modo, ha logrado la aprobación de la "Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico – Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico"⁹, que es un instrumento que regula el SINAPLAN y establece un método estandarizado de Planeamiento Estratégico para el sector público. Sin embargo, en este escenario, el SINAPLAN, aún, presenta debilidades técnico-funcionales para

6 La Comisión de Seguimiento y evaluación del Acuerdo Regional, aprobado por el Pleno, emitió informes parciales 2009-2010, sobre los avances de la implementación, desnudando una serie de debilidades institucionales.

7 Mediante el Decreto Legislativo N° 1088.

8 Aprobado con Decreto Supremo N° 054-2011-PCM.

9 Directiva N°001- 2014-CEPLAN, con Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD.

ubicar al Planeamiento Estratégico como pilar de la gestión pública orientada a resultados, reto fijado en la Política de Modernización de la Gestión Pública¹⁰

Desde el año 2007, el Perú, con la finalidad de mejorar la calidad del gasto público, viene implementando una reforma en el Sistema Nacional de Presupuesto Público en base al presupuesto por resultados, que es una estrategia de gestión pública que vincula la asignación de recursos a productos y resultados medibles a favor de la población; es decir, una gestión pública para resultados. Dicha reforma se fundamenta en la implementación progresiva de: (i) los Programas Presupuestales (PP), (ii) las acciones de seguimiento sobre la base de los indicadores de desempeño y producción física, (iii) las evaluaciones independientes, y (iv) los incentivos a la gestión, entre otros instrumentos que determine el Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP), en colaboración de las demás entidades del Estado.

Precisamente, estas dos importantes Entidades del Estado realizan esfuerzos para relacionar o asociar las políticas públicas con los resultados de los Programas Presupuestales, buscando armonizar el planeamiento estratégico y el presupuesto público. Este nuevo talante institucional, ha sido motivado por el contexto de crecimiento económico y relativa estabilidad política, pero también porque diversos actores demandan una gestión pública eficiente, transparente, y no solo mayor presencia del Estado sino que esta sea de calidad, que cierre brechas y por tanto más inclusiva.

Mejorar la gestión pública en los tres niveles de gobierno, es un reto, pero es un proceso continuo que debe hacerse sobre la base de objetivos, resultados y metas medibles, y hacia ello no se puede transitar sin Planes Estratégicos y Operativos alineados o que se correspondan; y con una instancia rectora descentralizada de planificación, que dé direccionalidad, con mandato claro y capacidades institucionales adecuadas, para asumir este importante aspecto de la gestión pública.

Desde la perspectiva de los gobiernos sub-nacionales, enfrentar estos cambios implica un esfuerzo mayor con el objetivo de comprender, diseñar e implementar este tipo de instrumentos de gestión, además de librar batalla con una cultura institucional tradicional, y con capacidades limitadas para enfrentar el tema. Para el Gobierno Regional Piura, particularmente, transitar de la planificación estratégica a la operativa significaba un gran desafío; pues se debía diseñar procedimientos técnicos, contar con el respaldo institucional técnico-político y un cambio de mentalidad en la cultura institucional. Y al mismo tiempo combinar su "autonomía administrativa" con la sujeción a normas y disposiciones nacionales emitidas por el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el SINAPLAN, y el CEPLAN.

El Gobierno Regional de Piura y la planificación

Como hemos señalado, de un tiempo a esta parte, el Gobierno Regional se ha convertido en el actor central de las estrategias de planificación regional. En ese sentido es importante recordar que la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales¹¹, esta-

10 Aprobada con Decreto Supremo N° 004-2012-PCM.

11 Ley N° 27867.

blece como competencias exclusivas de este nivel de gobierno, la planificación del desarrollo integral de su región y la ejecución de los programas socioeconómicos correspondientes, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo; del mismo modo que establece, como funciones específicas sectoriales¹², la planificación estratégica prospectiva y operativa. Asimismo, dicha ley dispone que la administración regional se sustente en la planificación estratégica, dentro del marco de las normas emitidas por los sistemas administrativos nacionales.

Adicionalmente, los Gobiernos Regionales, desde su instalación en enero 2003 hasta la fecha, han recibido la transferencia de funciones que antes eran competencia de los diferentes sectores del gobierno central (Ministerios), y, en correspondencia, se les ha incorporado las Direcciones Regionales y/o Unidades necesarias para cumplir con dichas atribuciones¹³. Lo particular es que dichas Direcciones o Unidades tenían sus propias oficinas de Planificación situación que se complicó porque no se había establecido ningún protocolo para su integración a la Gerencia y/o Sub Gerencia Regional de Planeamiento; por lo que esta tarea fue desarrollada de manera “artesanal”, por decirlo de alguna forma. En la práctica, esta tarea terminó siendo una mera práctica de agregación documentaria, finalmente, el Gobierno Regional de Piura, a través de la Sub Gerencia, no actuó como “cabeza” de la planificación regional en ninguna de las etapas, es decir no ejercía la rectoría.

Así, mientras que las diferentes Unidades del Gobierno Regional desarrollaban los procesos de planificación de manera inercial y tradicional, la Alta Dirección concertaba con la Sociedad Civil el PDRC y el Acuerdo Regional (AR) en el 2006. De esta manera, cuando se intentó monitorear el PDRC y el Acuerdo Regional se evidenció que el Plan Estratégico Institucional (PEI)¹⁴ y los Planes Operativos Institucionales (POI)¹⁵, como Entidad/Pliego, “no existían”; y que los PEIs y POIs de las Unidades Ejecutoras y Orgánicas se hacían sin ninguna direccionalidad o, lo que es peor, no “dialogaban” entre sí, y que casi no tomaban en cuenta el PDRC ni el Acuerdo Regional en su accionar cotidiano.

Ante esta situación, a inicios del 2009, el Gobierno Regional de Piura, con el apoyo de la Cooperación Alemana, se propuso corregir esta situación en el PEI: 2009-2011; e integrar y alinear al conjunto de sus Unidades en el PEI y POI, al mismo tiempo que buscaba una mayor correspondencia entre el PDRC y al Acuerdo Regional. Por este motivo, en agosto del 2009, el Gobierno Regional aprobó a directiva de *“Formulación, Aprobación, Seguimiento y Evaluación de Planes Operativos*

12 De las Gerencias Regionales de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (GRPPAT) - en particular de la Sub Gerencia de Planificación, Programación e Inversiones (SGRPPI).

13 Caso del Gobierno Regional de Piura, el Proyecto Especial Chira Piura, que estaba bajo la rectoría del INADE, siendo su misión coordinar y conducir los grandes proyectos de inversión en áreas estratégicas y prioritarias del Perú. Que antes de ser adscrito al Ministerio de Agricultura, perteneció al de la Presidencia.

14 PEI: Es un instrumento orientador de la gestión institucional formulado desde una perspectiva de mediano plazo, que enuncia la visión, la misión, los objetivos estratégicos, las metas estratégicas e indicadores para la medición de los avances y cumplimiento de los objetivos institucionales del Gobierno Regional Piura.

15 POI: Instrumento de gestión que orienta la formulación y se ajusta financieramente al presupuesto de cada entidad. Detalla las actividades y proyectos a desarrollar durante un ejercicio presupuestal, para dar cumplimiento de los objetivos institucionales precisando las metas y los indicadores objetivamente verificables para dicho periodo, así como su articulación con los recursos humanos, financieros y materiales previstos para el ejercicio anual en cada una de las Unidades Orgánicas y Dependencias del Gobierno Regional de Piura.

*institucionales en el Gobierno Regional Piura*¹⁶; que cristalizaba, finalmente, el esfuerzo del equipo de la Sub Gerencia.

Del mismo modo, en el PEI: 2009-2011 se lograron dar pasos importantes, puesto que se constituyó como el primer intento de que este objetivo enmarque al conjunto de la Entidad y, por lo tanto, deje ser solo del Ex CTAR¹⁷. A partir de esto, se define indicadores de objetivos y resultados, aunque estos no fueron desarrollados (hoja de vida o ruta); y no se definieron metas anuales y plurianuales. Vale la pena resaltar que esta situación no fue producto de una falta de voluntad sino, fundamentalmente, de una carencia de las capacidades necesarias.

Por ello, al no haber superado completamente el problema, el Gobierno Regional conforma un equipo especializado¹⁸ que, junto a los encargados o responsables de las oficinas de planificación de las Unidades del Gobierno Regional, redefinieron y desarrollaron indicadores. Dichos indicadores fueron elaborados bajo la premisa que éstos sean medibles y que correspondan adecuadamente con los resultados y líneas de acción política priorizadas. Del mismo modo, se definieron metas anuales y multianuales. No obstante estos esfuerzos, algunos problemas subsistieron: la débil articulación entre las dependencias del Gobierno Regional aún era un problema observable, la falta información para armar Línea Base, el débil acompañamiento de la SGRPPI para la formulación y seguimiento, y, finalmente, la ausencia del CEPLAN en el proceso.

En el año 2012, esta situación fue refrendada con los resultados de la evaluación que se desarrolló en el PEI: 2009-2011, con el apoyo de la Cooperación Alemana, y que sirvió como un punto importante para la reformulación de la anterior directiva y el proceso del PEI del Gobierno Regional para el periodo 2013-2016.

De esta manera, las carencias de este proceso se fueron desnudando. A nivel funcional, por ejemplo, no se había incluido el monitoreo y la evaluación del PEI y del POI, tanto de dentro de la entidad regional como en sus unidades, motivo por el que no se tenía una visión clara sobre el cumplimiento de metas. A nivel estratégico, por otro lado, no se había establecido el protocolo para el alineamiento de los referidos planes; ni con el PEI, ni PDRC, y el PDEN. Y, finalmente, no se había logrado plantear ni implementar una relación potente entre planificación y presupuesto, ni mucho menos revertir la preeminencia de la gestión presupuestal sobre el planeamiento.

Adicionalmente, en el contexto previo a las elecciones de 2010, el Colectivo por la Gobernabilidad Regional - Piura, constituido principalmente por representaciones de la sociedad civil, promovió que los candidatos y, posteriormente, el Presidente Regional electo, firmaran un Pacto por la Gobernabilidad 2011-2014, que los comprometiera a priorizar la implementación de lineamientos que garanticen el ejercicio de derechos y el desarrollo de capacidades de todas las mujeres y hombres, de la Región Piura. Esta iniciativa, además, estaba en concordancia con el PDRC y el Acuerdo Regional y se establecía que luego de los cien primeros días

16 Directiva N° 009-2009, GRPPAT-SGRPPI, aprobada mediante Resolución Ejecutiva Regional 575-2009/GRP-PR.

17 El CTAR no incluía Direcciones regionales, (Educación, Salud, Agricultura, etc.), y otras Unidades.

18 Este equipo es conformado por funcionarios del Gobierno Regional, de la Cooperación Alemana, y el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado CIPCA- Piura.

de la nueva gestión, se realizaran reuniones de trabajo para planificar y establecer las metas centrales correspondientes a estos compromisos establecidos durante el periodo 2011 – 2014.

Con todo ello, la apreciación era que el modelo de planificación seguía teniendo mucho de tradicional y que aún se resistía a incorporar elementos innovadores y útiles del nuevo esquema; así como a tomar en cuenta resultados de la concertación interinstitucional en planes concretos de mediano plazo e incluso de la normatividad que se había aprobado en los órganos nacionales competentes. Por lo tanto, a pesar de los numerosos esfuerzos, subsistía aún una desconexión importante entre el proceso de planificación estratégica y el de la planificación operativa. Sin embargo, vale la pena mencionar que en esta situación tiene mucha responsabilidad la desidia o la poca diligencia que mostraban las instancias rectoras de esta función en el país, el SINAPLAN y el CEPLAN.

A este punto, hemos ido describiendo diversas razones endógenas y exógenas al Gobierno Regional que nos sirven para explicar y los resultados negativos a pesar de los esfuerzos emprendidos. Además de las condiciones ya mencionadas, es importante destacar también el sesgo centralista de la normatividad que no toma en cuenta la real y diversa situación en la que los gobiernos subnacionales desempeñan sus funciones. Situación con la que, además, se terminaba justificando esta suerte de “pereza planificadora” que atañía no solo a los funcionarios de planta, sino también a la alta dirección, incluyendo a autoridades (Presidente y Consejo Regional).

Por ello, el Gobierno Regional, la alta dirección y el equipo de la Sub Gerencia, consideró que existían progresos endógenos (experiencia del PEI 2009-2011), y avances en normas nacionales y regionales, por lo que era meritorio tomar la iniciativa de reformar sistemáticamente las rutinas inerciales arraigadas en el planeamiento regional, sobre todo porque estaban resultando perniciosas para la Entidad y por supuesto, para la ciudadanía.

ESTRATEGIA

Todas las evaluaciones, diagnósticos o similares, aplicadas a la gestión del Gobierno Regional de Piura¹⁹, ratificaban que la dimensión de planificación era deficitaria. Particularmente, esta estaba caracterizada, principalmente, por demostrar una escasa coordinación entre las diversas instancias de la entidad, así como que la planificación operativa desarrollada en este nivel de gobierno tomaba escasa cuenta la necesidad de un planeamiento estratégico. Del mismo modo, los resultados arrojaban que prácticamente no existían rastros de construcción colectiva y concertada, y, por lo tanto, que su formulación se traducía en “juntar” y “pegar” lo que planteaban las diferentes oficinas de planeamiento de las Unidades del Gobierno Regional.

19 1: Propuesta Ciudadana; “Diagnóstico de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Piura”. Luís Vargas Aybar y Ricardo Cubas Martins. 2: ACDI; Centro de Planificación Estratégica Regional – CEPLAR; Carlos Salazar, “Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades del Gobierno Regional de Piura en el área de Planeamiento Estratégico”. 3: GIZ; “Evaluación del PEI 2009 -2011”, Zorobabel Cancino

Dadas estas apreciaciones, era necesario reformar sistemáticamente las rutinas inerciales arraigadas en el planeamiento regional y, por lo tanto, discutir el contenido central de la reforma, principalmente entre la SGRPPI y la alta dirección del GR. En este momento, los involucrados eran conscientes de que a partir de estas decisiones podía generarse cierta resistencia en la institución, principalmente porque estas medidas tenían como objetivo reducir la discrecionalidad en el ejercicio de la autoridad y, en ese sentido, no resultaba como una reforma amigable para los “guetos” de poder existentes en la administración pública.

En general, esta reforma debía establecer los protocolos y procedimientos para superar los problemas identificados, pero, al mismo tiempo, debía promover y generar una mayor conciencia en las autoridades, los funcionarios y servidores públicos en general, acerca de la importancia y lo determinante que resulta el planeamiento en la gestión. Asimismo, esta iniciativa buscaba inducir la cultura del monitoreo y la evaluación de políticas, planes, programas y proyectos, bajo la premisa de que esto permitiría tener una visión más clara de los resultados e impactos de los programas y proyectos emprendidos. Para ello era importante establecer una vinculación poderosa entre el presupuesto y plan, así como garantizar la existencia de información y datos actualizada para la toma de decisiones de política y rendición de cuentas.

De esta manera, algunas especificidades de la reforma tendrían que ver con asumir la rectoría del sistema de planificación regional, así como lograr el alineamiento de los Planes de las Unidades del GR con el PDRC, Acuerdo Regional y Pacto de Gobernabilidad y, finalmente, la homologación de los procesos en las distintas etapas de la planificación.

En principio la reforma pretendía reposicionar a la planificación como un aspecto gravitante en la nueva gestión pública. Esto quiere decir, basar esta actividad en resultados y objetivos medibles y, al mismo tiempo, que las iniciativas públicas sean congruentes con los procesos -regionales y nacionales. Esto, claro está, debía desarrollarse mediante un Gobierno Regional que sea capaz de recuperar y reafirmar su rol protagónico en el planeamiento regional. Esto, en concreto, implicaba generar que la instancia regional comprometiera al conjunto de Unidades del Gobierno Regional de Piura, en la tarea de que lo consensuado y determinado a nivel estratégico se traduzca en sus planes operativos; así como que su implementación sea evaluada. En este sentido surge la pregunta de cómo desarrollar esta empresa y lograr los cambios en el funcionamiento de las instancias correspondientes, tanto operativas como de dirección, y en la propia sociedad civil.

Lo primero, en ese camino, era desarrollar capacidades institucionales en la instancia regional que tenía la función específica sectorial, es decir, la Sub Gerencia de Planeamiento, Programación e Inversiones situación que, además, debería ir en concordancia con las oficinas/direcciones de planificación del conjunto de las unidades del Gobierno Regional. Esto, quedaba claro, no solo consistía en potenciar los recursos humanos, sino que las mismas instancias usen los instrumentos de planificación para alcanzar el propósito de la reforma.

En ese contexto, la evaluación sostenida que ha desarrollado el Colectivo de Gobernabilidad sobre los componentes del Pacto por la Gobernabilidad 2011-2014,

dan cuenta de las debilidades institucionales en las dependencias de planeamiento del Gobierno Regional de Piura, así como en las oficinas de planeamiento de sus Unidades, especialmente para el seguimiento y evaluación de políticas y priorizadas de manera consensuada con el gobierno regional. Por ello era importante lograr que el conjunto del funcionariado del gobierno regional y la representación de la sociedad civil vayan asumiendo la importancia del planeamiento y su rol estratégico en la consecución de los objetivos establecidos en los planes. Para ello, fue importante aprovechar de la mejor manera posible los espacios de formación, de concertación y otros, para informar, socializar y sensibilizar a estos actores en esta necesidad. El mensaje que debía transmitirse era que si bien hay unidades con cierta "autonomía administrativa", ésta se circunscribe al mandato y a la direccionalidad que establezca el nivel regional en sus Planes.

En ese sentido, debían establecerse pautas metodológicas, lineamientos de carácter operativo y responsabilidades funcionales para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los Planes Operativos Institucionales (POI) del gobierno regional. De esta manera, debía permitirse que la Alta Dirección ejerza su función directiva y pueda tomar las decisiones en forma oportuna, con eficiencia y eficacia, y dar cuenta a la ciudadanía de los impactos de ellas. Ello implicaba el establecimiento de protocolos homologados y fórmulas de coordinación viables y controlables para las unidades del gobierno regional, en las diferentes etapas de la planificación, especialmente en la formulación, seguimiento y evaluación. Se trataba, entonces, de no cometer los errores de la experiencia del PEI: 2009-2011; y, de esta manera, asegurar que el accionar del gobierno regional y de sus unidades correspondan a los compromisos asumidos y a las prioridades que se han concertado.

Otra de las estrategias era conseguir que los Planes Operativos y Planes Estratégicos Institucionales del gobierno regional estén alineados con los Planes Territoriales de mediano plazo del PDRC, del Acuerdo Regional y del Pacto de Gobernabilidad. Para ello era importante comprometer al conjunto de las unidades del gobierno regional, facilitándoles instrumentos, herramientas y procesos; pero, sobre todo, mediante un acompañamiento que garantice su adecuada aplicación bajo la coordinación y supervisión de la instancia responsable, en este caso de la Sub Gerencia Regional de Planificación, Programación e Inversiones. Eso implicaba también la necesidad de prever o programar el tiempo necesario para que se cumpla este cometido; es decir, tener en cuenta la temporalidad de cada etapa del proceso, así como los aprendizajes de la experiencia anterior.

En un contexto democrático, este desafío incluía, además, el cumplimiento de la plataforma propuesta por la alianza electoral que ganó las elecciones, especialmente con el compromiso a garantizar que los proyectos y actividades, e incluso aquellos concertados en el presupuesto participativo, respondan a las políticas priorizadas y concertadas en el PDRC y en el Acuerdo Regional.

Adicionalmente, un reto importante era aprovechar la oportunidad que brindaba el ejercicio de retroalimentación para identificar, programar y operar esfuerzos conjuntos, que generen sinergias y mejorar la articulación para la implementación de determinada política pública. Por ejemplo, el éxito del Sistema de Atención

Integral a la Primera Infancia (SIREPI)²⁰, que respondía a un consenso regional y es una política priorizada por el gobierno regional, se sustenta en el hecho que varias unidades²¹ (.), ejecuten, actividades sistemáticas y previamente definidas para ese propósito, las mismas que deben estar incorporadas en su PEI y su POI.

Por otro lado, era importante que la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial (GRPPAT) a través de la Sub Gerencia Regional de Planeamiento, Programación e Inversión (SGRPPI), tuviera un Rol protagónico en cada una de las etapas del proceso. Esto debía ser posible teniendo como soporte lo establecido en el artículo 29º de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en cuanto al ejercicio de las funciones en materia de planificación estratégica prospectiva y operativa. Para ello era necesario asegurarle un soporte y respaldo político-tecnocrático, así como el desarrollo de sus capacidades institucionales y la promoción y establecimiento de una relación más intensa y sistemática entre la GGRPPI y la alta dirección, en particular con la Presidencia, Gerencia General y Consejo Regional. Esto debía lograr que todas las unidades del gobierno regional, con sus respectivas oficinas o direcciones de planificación, estén bajo su tutela y reconozcan su rol en esta tarea.

Por lo tanto, como también se ha expresado, el desafío pasaba por proveer a la SGRPPI de herramientas prácticas y homologadas para todas las etapas de la planificación. Estas debían estar sustentadas en normas regionales de cumplimiento obligatorio, con responsabilidades y sanciones claras por su incumplimiento; con el objetivo de contribuir a la revaloración de su autoridad. Dentro de esos procedimientos y protocolos homologados, los informes de evaluación son muy relevantes, aunque no estrictamente en el sentido coercitivo, sino apelando a fomentar la responsabilidad en los trabajadores y los funcionarios en todas las unidades del gobierno regional; pero que además éstas puedan facilitar la rendición de cuentas de los resultados de la gestión en el conjunto de unidades a la población.

PUESTA EN PRÁCTICA

Estos desafíos emplazaron al Gobierno Regional de Piura a tomar un conjunto de decisiones con el objetivo de reformar y mejorar el cumplimiento de esta función de planificación. Estas decisiones se tomaron combinando la "autonomía administrativa" con la obligación de cumplir y hacer cumplir normas y disposiciones nacionales emitidas por el MEF, SINAPLAN, y CEPLAN.

En un clima como el descrito, donde existe cierto grado de desorden e indisciplina en el ámbito de la planificación, se emitió un mandato claro desde la alta dirección afirmando que en el gobierno regional, la autoridad exclusiva en la competencia de planeamiento estratégico y operativo debía recaer sobre la Gerencia de Planificación, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial- GRPPAT-, y en particular en la Sub Gerencia Regional de Planeamiento, Programación e Inversión –SGRPPI-. De esta manera, como se establece en el ROF del gobierno regional,

20 El GR Piura, aprobó y ha puesto en marcha el Sistema Integral de atención a la primera infancia (SIREPI), articulando a agentes gubernamentales y no gubernamentales, en componentes priorizados (nutrición, educación, salud, identidad, violencia, etc.), y con implementación progresiva a nivel de distritos.

21 La Sub región de Salud, Unidades de Gestión Educativa Local –UGELs-, entre otras.

debían efectuarse las coordinaciones en esta materia con el Centro Regional de Planeamiento Estratégico (CEPLAR)²², Unidades Orgánicas y Órganos Consultivos del Gobierno Regional Piura.

Como hemos señalado, era importante darle ese base sólida al marco normativo para que la SGRPPI pueda asumir el liderazgo y la rectoría; la misma -que se construye participativa y consensuadamente con la alta dirección de las unidades del gobierno regional, con los responsables de la función de planificación en las mismas, y con el respaldo político de la Alta Dirección, incluyendo al Consejo Regional. De esta forma, se aprovechó el proceso de evaluación del PEI: 200-2011; tanto para socializar la decisión del mandato exclusivo como para mostrar el respaldo de la alta dirección a la misma con la presencia y participación activa de al menos un miembro de ella en todos los eventos de ese proceso.

Como hemos visto en la experiencia de la región, las iniciativas declarativas o principistas no garantizan el buen funcionamiento de la administración pública, en este caso del sistema de planeamiento regional. Por este motivo, era claro que el gobierno regional tenía que ser provisto de un marco regional y único que norme todas las etapas del planeamiento institucional. Esto era importante para lograr superar los principales desafíos planteados; es decir, que lo determinado a nivel estratégico se traduzca en los planes operativos del gobierno regional, que se obligue y sancione a los responsables del incumplimiento de estos planes, que la SGRPPI tenga la capacidad de acompañar y dar rectoría en esta función y que se le pueda proveer pautas metodológicas, lineamientos de carácter operativo y protocolos homologados para todas las etapas de la planificación, especialmente para el monitoreo y la evaluación; y, que se socialicen y publiquen los resultados para la rendición de cuentas, entre otros. Este marco, al margen del carácter participativo de su proceso de diseño y del recojo de los aprendizajes de la experiencia anterior, fue difundido de manera adecuada y se dispuso realizar todos los esfuerzos para garantizar su vigencia plena.

Esta reforma, producto del proceso descrito, se tradujo en agosto del 2012 en la *Directiva para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los Planes Operativos Institucionales del Gobierno Regional Piura*²³, la cual determina el marco regional y único para las etapas del planeamiento institucional. En dicho marco se diseñaron los protocolos, pautas y procedimientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los Planes Operativos Institucionales del Gobierno Regional Piura y sus instancias (Direcciones regionales sectoriales, órganos desconcentrados y otras Unidades). De esta manera se determinaron claramente cuáles y cómo son los procedimientos que deben seguirse, quiénes son los responsables y cuáles son los momentos y tiempos que deben tomarse en cuenta. Todo ello se desarrolló, además, en concordancia con los instrumentos de planeamiento estratégico institucional, sectorial y nacional, así como el Acuerdo Regional y el Pacto de Gobernabilidad.

Dentro de estas medidas, se tomó la decisión de proporcionar e implementar estos protocolos, pautas y procedimientos como herramientas prácticas que

22 En el 2012 se crea y se instala el CEPLAR Piura.

23 Directiva N°. 019-2012/ GRP. 410100, aprobada por la RE. 574-2012.

contribuyan a la efectividad y eficiencia de la gestión del gobierno regional y sus unidades. Además, se esperaba que esta decisión facilite el alineamiento entre lo estratégico y lo operativo, y que, de esta manera, pueda hacerse más transparente la asignación y la evaluación del uso de los recursos públicos en la generación de resultados y consecución de metas. Del mismo modo, se esperaba que a partir de esta política pudiera facilitarse la rendición de cuentas del desempeño particular de las unidades del gobierno regional, y del conjunto del mismo.

De esta manera, se buscó articular y generar una potente relación entre lo planificado y lo presupuestado, estableciéndose un protocolo para la relación, anteriormente casi inexistente, entre la SRPPI y la Sub Gerencia Regional de Presupuesto, Crédito y Tributación (SRPCT), que es otra de las subgerencias de la GRPPAT. Esto se propuso con el objetivo de lograr que a las actividades y proyectos ejecutados por las Unidades Orgánicas y Dependencias del gobierno regional estén en su PEI y en su POI, y se les asigne el presupuesto correspondiente. En este marco, se supervisa de manera conjunta la correcta, oportuna y transparente aplicación de estos recursos, así como se buscaba promover una mayor diligencia y exigencia por parte de la alta dirección respecto a su aparato orgánico y administrativo en el cumplimiento de sus obligaciones a fin de asegurar que al término del ejercicio presupuestal se haya cumplido con los fines previstos, establecidos en los lineamientos del PEI, que a su vez se corresponden con el Acuerdo Regional, pacto de gobernabilidad y el PDRC. Así se asegura un real tránsito de la planificación estratégica a la operativa.

Del mismo modo, se institucionalizó el seguimiento y la evaluación dentro del gobierno regional. En cuanto al seguimiento, se decidió que la SGRPPI debe realizar verificaciones por muestreo del avance de lo programado trimestralmente, para lo cual podrá requerir la información sustentatoria correspondiente a las unidades orgánicas, las mismas que están obligadas a entregar lo solicitado dentro de los plazos que se establezcan.

De esta manera, se decidió dar inicio al diseño e implementación de un sistema regional que permite no solo registrar, sino evaluar procesos e impactos, y que incentiva a asumirlos y conseguirlos; que compromete a la totalidad de las instancias del GR de Piura, desde la alta dirección hasta el conjunto de los trabajadores. Del mismo modo, se puso en vigencia una gestión pública basada en la evidencia que cuenta con indicadores que reflejen los efectos de las políticas e intervenciones, que dispone de mecanismos de seguimiento que permitan acompañar la ejecución de dichas intervenciones. Además, se aprovecharán los diversos sistemas de información gubernamental, los sistemas de seguimiento sectorial, y los sistemas administrativos del sector público; como el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que es un instrumento importante para el control y seguimiento de los gastos efectuados por las distintas unidades sectoriales o niveles de gobierno.

En el marco de la lógica de la implementación gradual y mejora continua, el gobierno regional, a través de la SGRPPI, decidió realizar, por primera vez de forma sistemática, un piloto de evaluación del POI 2013, en base a la vigente *Directiva para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los Planes Operativos Institucionales del Gobierno Regional Piura*²⁴. Piloto que, además, fue comunicado

24 Directiva N°. 019-2012/ GRP. 410100, aprobada por RE. 574-2012.

oportunamente a las unidades del gobierno regional, a pesar de las limitaciones que había tenido el proceso, pues no se había asesorado ninguna de las etapas anteriores del planeamiento. Sin embargo, el ánimo estaba marcado por la certeza de que los aprendizajes ayudarán al siguiente ciclo presupuestal y, además, que se trata de una oportunidad para promover cultura de monitoreo y evaluación distinta.

RESULTADOS Y APRENDIZAJES.

Este caso nos demuestra que nos sirve muy poco definir democráticamente las “Buenas Políticas”, si es que la gestión o capacidad técnica de las instituciones y organizaciones que deben diseñarlas e implementarlas sigue en el mismo nivel que antes, especialmente si no se mejora la capacidad de planificación y ejecución del gobierno.

Tenemos que resaltar el arrojo y la voluntad de la iniciativa que se diseña e inicia su implementación a mediados del 2013, en medio de un ambiente de poca claridad incertidumbre, con “idas y venidas”, y de determinaciones en curso de lo que sería el Sistema de Planificación Nacional, en particular en lo referido a la gestión de los instrumentos de planificación; y de la precaria presencia y actuación del CEPLAN, como órgano rector del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico.

Esta reforma intenta convertir esta situación en una oportunidad bajo el amparo de la “autonomía administrativa” del Gobierno Regional de Piura, y la ley orgánica de regiones, y, por lo tanto, de cambiar el curso de acción de lo que era el quehacer de la planificación en la región. Aunque ahora se tendrá que realizar los ajustes correspondientes teniendo en cuenta la “Directiva General del Proceso de Planeamiento Estratégico - Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico”²⁵; así como la experiencia regional y sus aprendizajes.

En lo que se refiere a la concepción y a la conducción del proceso, esta experiencia y otras similares nos enseñan que tal como están las cosas, el liderazgo político de la alta dirección del gobierno regional, y en particular de la Presidencia, resulta imprescindible, aunque parezca una óptica presidencialista, seguramente cuestionada, pero que no implica necesariamente un carácter personalista.

De la misma forma, resulta determinante para la implementación, continuidad y sostenibilidad de la reforma definir con claridad y firmeza quien tiene la responsabilidad de conducirla. Así, los mensajes llegan claros y contundentes y serán más efectivos, especialmente si llevan consigo, explícitamente, el respaldo de la alta dirección. La experiencia nos señala que en tanto ambas cosas no sean parte del proceso de reforma es muy difícil que se pueda implementar y enfrentar los desafíos de desconexión entre la planificación estratégica y la operativa, así como entre la operativa y la presupuestal o el comportamiento inercial para definir y evaluar metas.

Existe una necesidad de revisar el tipo de relación que establece en el Gobierno Regional de Piura entre sus distintas unidades, especialmente en el caso particular entre sus Oficinas de planificación. Para efectos de esta reforma, su implemen-

25 Directiva N° 001-2014-CEPLAN, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 26-2014-CEPLAN/PCD.

tación demanda la generación de más espacios y oportunidades de encuentros de socialización e inter-aprendizaje entre los responsable de planificación. Incluso se hace presenta la demanda, entre los planificadores, de diseñar e implementar una plataforma de coordinación bajo la tutela de la SGRPPI, con el fin de abordar los problemas que traerá la continuidad de la implementación de esta reforma, tomando en cuenta lo antes expuesto.

Esta actitud indica que todo es susceptible de mejoramiento, y que la lógica de mejora continua es una buena opción para la eliminación de barreras y obstáculos, y la introducción de métodos, procesos y herramientas claros, más allá de que su construcción haya tenido un interesante nivel de participación. Esto es importante, poniendo un particular énfasis en el seguimiento y la evaluación, en la medida que facilita la identificación de los cuellos de botella, y brinda la oportunidad de reprogramar, hacer las correcciones; y mejorar los procesos.

Más allá de los resultados de la experiencia piloto, el POI 2013 del conjunto de las unidades del gobierno regional, que se presentan la Figura 1, nos permite extraer lecciones a tomar en cuenta en los próximos periodos para la continuidad y sostenibilidad de la reforma. Una de ellas es que los resultados tendrán la consistencia esperada en cuanto la instancia rectora del proceso acompañe todas las etapas de la planificación, especialmente formulación y monitoreo. Es importante señalar que esto será gradual, porque, en el corto plazo, no se obtendrán las capacidades ni los recursos para atender al universo, pero se puede seleccionar un grupo de unidades a las que se les asesoraría sistemáticamente. Otro, aspecto es que para el efecto de la reforma y su implementación y sostenibilidad se debe hacer operativa una relación más directa y orgánica entre las oficinas de planeamiento de las Unidades del GR con su alta dirección.



Figura 1

Un resultado de esta primera experiencia en el GR Piura es que en el año 2013, el número total de metas operativas (metas presupuestarias) del POI eran 1,810; sin embargo, de acuerdo a la información proporcionada por las Unidades Orgánicas y Ejecutoras, la evaluación se efectuó sobre 1,068 metas, que representan el 59,0% del total. Y de ellas el 69,5% (746 metas) se concentran en las Unidades Ejecutoras de Educación y Salud, y un 20,0% (212 metas) en las Gerencias responsables de la ejecución de proyectos (Gerencias Sub Regionales). Lo que es producto de la falta de práctica de este procedimiento y las debilidades de las instancias para enfrentar esta responsabilidad.

El nivel de cumplimiento promedio de metas se acerca al 90%, reconociendo que la determinación de las mismas, en ese año y hasta hoy, no fue acompañada por la Sub Gerencia de Planeamiento, Programación e Inversiones, ni bajo el marco de la Directiva N°. 019-2012/GRP. 410100, ya que ella aprueba cuando el proceso de formulación de los POI había culminado. Situación que deberá corregirse en los siguientes ejercicios.

Es importante que la Sub Gerencia pueda sentirse y percibirse con la capacidad de darle soporte a las dependencias del gobierno regional. Más aun ahora que deberá acompañar responsable y profesionalmente a la totalidad de las Unidades Orgánicas, Unidades Ejecutoras o Dependencias, en todas las etapas del planeamiento desde la formulación de los PEIs y PO; y ser rigurosos en la determinación de la metas de actividades, productos, resultados en el marco de la cadena de generación de valor público, tal como lo establecen las normas.

Para que se sea coherente con el encargo y la responsabilidad asumida, se requiere de un liderazgo que cuente con el respaldo político de la alta dirección, incluyendo al Consejo Regional como órgano legislativo del GR; es decir, que la Directiva Regional que aprobó el gobierno regional y la directiva nacional que aprobó el CEPLAN, sean tomadas seriamente y no se hagan las cosas por cumplir.

La experiencia nos indica que se debe garantizar un adecuado desarrollo de capacidades institucionales a la SGRPPI; en tanto esta es la instancia responsable, coordinadora, supervisora y evaluadora del tránsito de la planificación estratégica a la operativa del gobierno regional. En este proceso formativo también hay que incluir a la alta dirección, a los funcionarios, los profesionales y técnicos de las oficinas de planificación de todas las unidades. Del mismo modo, debe ponerse un mayor esfuerzo a promover y definir esa relación potente entre la programación, planeamiento y presupuesto. Aún es muy poco lo avanzado en ese sentido. Más allá de lo que establece el ROF y el Manual de Procedimientos (MAPRO) del gobierno regional, hay que diseñar un protocolo de relacionamiento entre la SGRPPI y la Sub Gerencia Regional de Presupuesto, Crédito y Tributación (SRPCT), empezando por trabajar sistemáticamente el costeo de actividades²⁶; acercándose a una asignación presupuestal por unidades de costo y a una gestión por resultados.

De esa manera se debe tener una alternativa a la perspectiva que aún mantiene, en esencia, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), que es inercial e histórica; con la salvedad de los programas presupuestarios estratégicos. Así, se debe aprovechar la lógica de presupuesto por programa del MEF e ir reduciendo ese alto porcentaje de presupuesto no relacionado a resultados; y simultáneamente exigirle al MEF que cambie la lógica de asignación presupuestal. Mientras esta institución exige una lógica distinta en la formulación de presupuesto y de planes operativos (cadena de valor público), aún no ha modificado su lógica de asignación presupuestal.

Finalmente, no hay que descuidar ni intentar abandonar los avances en el monitoreo y la evaluación, puesto que el inicio de este proceso ha tenido, y seguirá teniendo, un costo, incluso político, en particular por que confronta la "mala costumbre" del uso perverso de la discrecionalidad de autoridades y altos funcionarios. Hay que avanzar en sus resultados y utilizarlos para socializar con los trabajadores e identificar los problemas, así como para la rendición de cuentas de las unidades y del pliego ante la ciudadanía.

26 Hay Unidades del GR que lo han intentado y con avances interesantes, por mencionar unas: la DRE en el 2012, la UGEL Chulucanas en el 2014.

EDUCACIÓN BÁSICA REGULAR DE LA REGIÓN PIURA: UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO

PROYECTO

El problema de la Educación en el país, no es nuevo, es complejo, y se le reconocen factores de carácter multisectorial. Sin embargo existe el consenso, entre los actores gubernamentales y no gubernamentales, que este problema debe ser abordado de forma prioritaria. Existen importantes avances a nivel declarativo, por ejemplo, en los programas de gobierno de los diferentes partidos políticos y en el Acuerdo Nacional. Este último, precisamente, contiene políticas interesantes en el campo de la educación²⁷.

Este capítulo no tiene como propósito analizar la problemática de la educación en el país, por lo que, para efectos del mismo, solo cabe precisar que a los habituales problemas propiamente pedagógicos y magisteriales se les suman importantes temas de gestión institucional. De esta forma, las reformas en el sistema educativo, además de buscar ser formuladas de forma consensuada, no deben enfatizar solo el componente pedagógico sino también abarcar las necesidades institucionales.

El país demanda, desde hace buen tiempo, un sistema educativo con el que los estudiantes aprendan, al mismo tiempo un Estado que garantice aprendizajes efectivos y de calidad para todos y todas. Y, como lo reconoce el Ministerio de Educación – MINEDU²⁸-, *"el propósito del sistema educativo es garantizar que los y las estudiantes ejerzan su derecho a recibir una educación de calidad que tome en cuenta la diversidad de sus contextos territoriales. Este es el norte que guía la acción del Estado y para avanzar en este camino es imprescindible reformarlo"*.

Con el proceso de descentralización, las regiones y sus gobiernos, bajo la tutela del MINEDU, asumen la gran responsabilidad de gestionar el servicio educativo en su jurisdicción (en todos los niveles a excepción del universitario), y enfrentan este desafío con varias dinámicas en curso.

Una de ellas es la transferencia de competencias. En el caso del sector educación, 21 funciones fueron transferidas del MINEDU a los gobiernos regionales, con el apremiante que la calidad de esta transferencia es cuestionada porque se asumieron los pasivos sin que se defina una hoja de ruta para gestionarlos. Entre estos pasivos destacan, por ejemplo, la deuda social con los trabajadores del sector, el no haber costeado las actividades para garantizar mínimamente que con recursos asignados se pueda brindar un mejor servicio, no contar con un plan de mediano plazo concertado entre los niveles de gobierno con responsabilidades claras de cada uno, entre otras.

27 Establece en la Doceava política: Acceso universal a una educación pública gratuita de calidad y promoción y defensa de la cultura y el deporte; en la que reconoce la autonomía en la gestión de cada escuela, en el marco de un modelo educativo nacional y descentralizado, inclusivo. Y tiene entre otros objetivos, eliminar brecha de calidad para fomentar la equidad; y garantizar recursos para la reforma educativa hasta llegar a una asignación presupuestal para el sector de 6 % del PBI.

28 "La gestión descentralizada de la educación", en Serie "Cuadernos de trabajo para la gestión descentralizada". MINEDU. Lima, noviembre 2013.

Otra dinámica es la modernización de la gestión pública, que además de ser descentralizada, ha determinado los roles de los niveles de gobierno, y se ha orientado a la generación de valor público, es decir que está dirigida a las personas, a la gestión por resultados, a la asignación de presupuesto por programas, las dinámicas de presupuesto participativo, la importancia de la carrera pública magisterial y del servicio civil, entre otras.

En ese sentido, el MINEDU, en la última década, ha experimentado continuamente reformas institucionales y ha estado en la búsqueda de un modelo de gestión de su rectoría, así como en la ratificación del rol fundamental en la gestión del servicio educativo por parte de los gobiernos regionales y locales. Lo novedoso, sin embargo, es que en los últimos años ha logrado un consenso importante, teniendo como marco políticas priorizadas en el *Proyecto Educativo Nacional 2021* y con asignaciones presupuestales crecientes; aunque con problemas para mejorar la calidad del gasto, consolidar un sistema de monitoreo y evaluación, y de proveer mayor sostenibilidad a la gestión educativa descentralizada.

Por ello, en este capítulo presentamos los antecedentes, desafíos, decisiones, avances y perspectivas de la iniciativa de implementar la reforma del Modelo de Gestión del Sistema Educativo (MGSE) en la EBR de la región Piura. El análisis se concentra desde su génesis, pasando por explicar y sustentar las razones y condicionantes de su formulación y aprobación, así como los avances de su implementación. Así mismo, destacaremos los pendientes político-institucionales y tecnocráticos que deben ser resueltos para darle continuidad y sostenibilidad a la implementación de la reforma, destacando la relación y articulación intergubernamental para los arreglos institucionales, y el sistema de monitoreo y evaluación.

ESCENARIO

En Piura, antes del periodo de gobierno 2011-2014, el tema de gestión del sistema educativo y/o modelo de gestión ya estaba en el debate. En principio, los resultados de la evaluación de la implementación del Proyecto Educativo Regional – PER Piura: 2007-2021, aprobado en el 2006²⁹; no mostraban cambios significativos en los aprendizajes, así como se identificaba como una de las limitantes e la falta de énfasis y tratamiento sistemático del cambio en el modelo de gestión del sistema educativo. Era sintomático, entonces, que luego de aprobados los PERs, los gobiernos regionales se enfrentaron al desafío de implementarlos sobre la base de un sistema de gestión tradicional. Este sistema, esencialmente inercial, no ofrecía oportunidades para la modernización, ni estimulaba la introducción de componentes de eficiencia, ni meritocracia, al mismo tiempo que resultaba altamente centralizado.

A nivel de la Dirección Regional de Educación (DRE-Piura), ya se habían desarrollado algunos esfuerzos y se tenían propuestas para su reestructuración, sin embargo, hasta ese momento, no se habían consensuado ni tomado las medidas

29 El PER Piura: 2007-2021, resulta de un proceso con intensa participación de actores regionales y locales, con protagonismo de la Gerencia Regional de Desarrollo Social, la Dirección Regional de Educación, Consejo Participativo Regional de Educación (COPARE), y asistencia técnica y financiera de PROEDUCAGTZ y el Proyecto de Mejoramiento de la Educación Básica (PROMEB) de la ACDI.

necesarias para su implementación. En ese contexto, se empezó a gestar una iniciativa regional que, si bien era promovida desde la sociedad civil, tenía una intensa coordinación con el sector gubernamental, y tenía como objetivo lograr que se diseñara, promoviera e implementara un nuevo modelo de gestión del sistema educativo en la región.

A inicios del 2011, el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA – Piura), en coordinación con la DRE-Piura, la plataforma Agenda Educativa Regional- AER-, el Colectivo Por la Gobernabilidad, entre otros, se encargó de formular el *“Marco de referencia para el diseño del Modelo de Gestión”*³⁰; lo que se considera como la génesis de esta reforma. Este documento, recogía las apreciaciones e intencionalidades de representantes de instituciones públicas y privadas, y, estaba formulado sobre la base de un marco teórico basado en el enfoque sistémico, en las experiencias iniciadas recientemente por otras regiones³¹, en los resultados exitosos y las lecciones aprendidas desde la asistencia técnica de la sociedad civil y la Cooperación Internacional³² (), y por los resultados de los esfuerzos de plataformas interinstitucionales³³ (-).

Simultáneamente, en el Gobierno Regional de Piura, la Gerencia de Desarrollo Social (GRDS), y la DRE, priorizaron la reforma del modelo del sistema educativo³⁴, en el marco de la autonomía administrativa que brindaba la normatividad y la transferencia de competencias. Así, se iba generando el consenso de que antes de implementar cualquier reestructuración en el sector era necesario definir con claridad el MGSE sobre la base de que los problemas de diseño organizativo y de inestabilidad institucional han afectado seriamente la gestión educativa, no solo en la región sino en el país.

Por otra parte, la nueva gestión del MINEDU, que empezaba en julio de 2011, priorizó la política de articulación intergubernamental en la gestión educativa descentralizada, y el alineamiento de los niveles de gobierno en la implementación de políticas contenidas en la propuesta programática sectorial y el resultado de la concertación que había promovido, en octubre del 2010, el Consejo Nacional de Educación (CNE), con las autoridades regionales electas en lo que se denominó “Agenda común de regiones para el 2011-2014”. Así, se afirmaba la necesidad de avanzar hacia la matriz de competencias y funciones como la que se presenta en el Cuadro1, al mismo tiempo que se propone un protocolo de las relaciones para gestión de políticas priorizadas

30 Documento elaborado por, José Luis Gargurevich. CIPCA 2011. En el marco de su Programa “Empoderamiento de la sociedad civil para la gobernanza democrática en el marco del proceso de descentralización, en Piura, Moquegua y Cuzco-Perú”.

31 San Martín, Arequipa y La Libertad.

32 USAID/Aprendes, ACDI/ PROMEB, UNICEF.

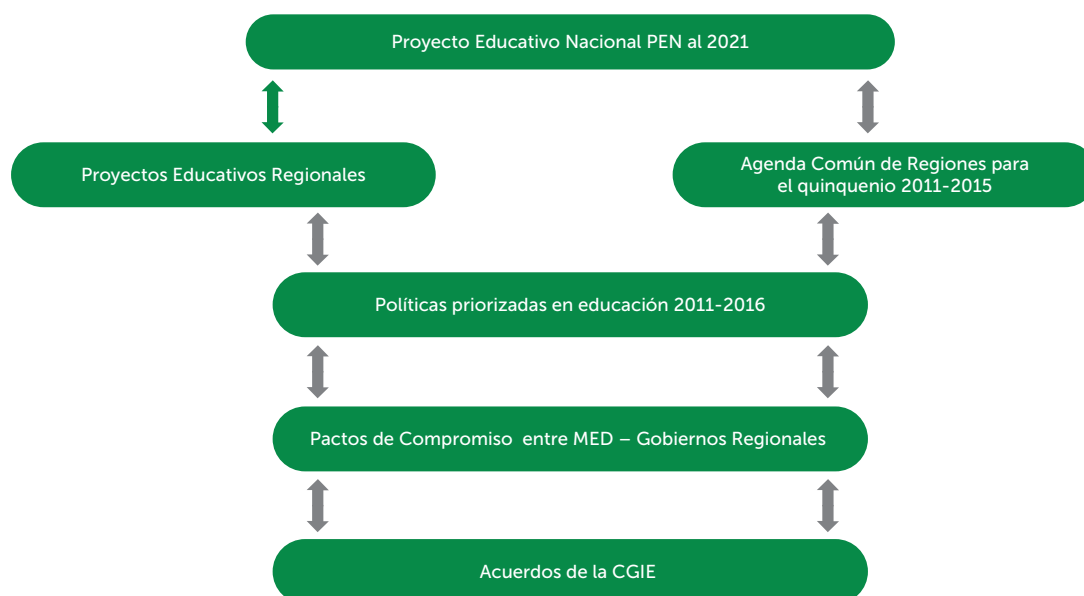
33 Mesa Interinstitucional de Gestión y Descentralización liderada por el Consejo Nacional de Educación, Comisión Técnica de Educación de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales-ANGR.

34 A mediados del 2011, la DRE publica la repriorización de la política educativa regional en lo que denomina las 7 banderas de la educación en Piura.

Cuadro 1
MATRIZ DE COMPETENCIAS Y FUNCIONES

Ministerio de Educación (MINEDU)	Responsable de la rectoría del sistema educativo
Gobiernos Regionales (GRs)	Responsables de la gestión del servicio educativo
Gobiernos Locales (GLs)	Responsables de la articulación territorial de los servicios al ciudadano

Fuente: "Marco Institucional y de Políticas en Educación". MINEDU. Lima 2013



En el caso de Piura, ello se concreta con la firma del "Pacto de Compromisos" entre el MINEDU y el gobierno regional en setiembre del 2011, reafirmando que las instituciones educativas deben fortalecerse en el marco de una gestión descentralizada, participativa, efectiva y transparente, al mismo tiempo que se asumía, en el quinto compromiso, el reto de "Avanzar en una gestión por resultados basada en el desarrollo de capacidades para la programación y ejecución de políticas pedagógicas y para la programación y gestión presupuestal. Consensuar la definición de roles de cada nivel de gobierno como insumo para la elaboración de la ley de organización y funciones de Ministerio de Educación".³⁵ Este pacto, además, debía ser monitoreado por una Comisión de Gestión Intergubernamental de Educación MINEDU – Gobierno Regional de Piura (CGIE)³⁶, en la que debían conformarse los equipos de trabajo para gestionar los compromisos. Uno de ellos es el encargado del modelo de gestión, coordinado por el sub-gerente de Desarrollo Social, José Luis Calle. Es precisamente en este punto donde aparece, con nombre propio, el Modelo de Gestión del Sistema Educativo.

35 Pacto de compromisos entre el Ministerio de Educación y el Gobierno regional de Piura: 2011-2016. Piura, setiembre 2011

36 Conformada por representantes del MINEDU, la Presidencia/ Vice Presidencia del GR, Gerencia Regional/Subgerente; y la Dirección regional de Educación, con su alta dirección.

ESTRATEGIA

El gobierno regional identificó dos importantes desafíos en la educación básica regular. Por un lado, garantizar que cada niña, niño y adolescente tenga acceso oportuno a los servicios de educación básica, con calidad, equidad de género e inclusión; y, por otro lado, lograr que cada estudiante alcance los aprendizajes que necesita para su desarrollo personal y comunitario. Ambos retos son fundamentales para garantizar que los niños, niñas y adolescentes ejerzan sus derechos sin restricciones, desarrollen de forma plena sus capacidades y puedan acceder a oportunidades de desarrollo. El gobierno regional respondió de manera sistemática y creativa a esta tarea, entre otras cosas, iniciando un proceso para diseñar, aprobar, implementar e institucionalizar el modelo de gestión del sistema educativo regional; el que se asume con participación social, profesionalismo, y concertación política.

El equipo de trabajo dedicado al “Modelo de Gestión” y la CGIE; luego de una serie de reuniones de trabajo y talleres desarrolladas con representantes y agentes regionales y locales del sector, autoridades de diferentes niveles, entre otros, conciben el modelo como el marco institucional y organizacional para la gestión estratégica de la educación regional teniendo en cuenta la propia configuración territorial, social, económica, cultural y ambiental y política de la región Piura. En dicha perspectiva, la institución educativa tiene la centralidad como la primera y principal instancia del sistema regional de gestión educativa, cuyos componentes y/o subsistemas son presentados en el gráfico 1. Este modelo, además, plantea las instancias de gestión en los niveles de gobierno (local, meso y regional), que conforman el sistema educativo regional (ver Gráfico 2).

Gráfico 1

MODELO INSTITUCIONAL DE INSTITUCION EDUCATIVA

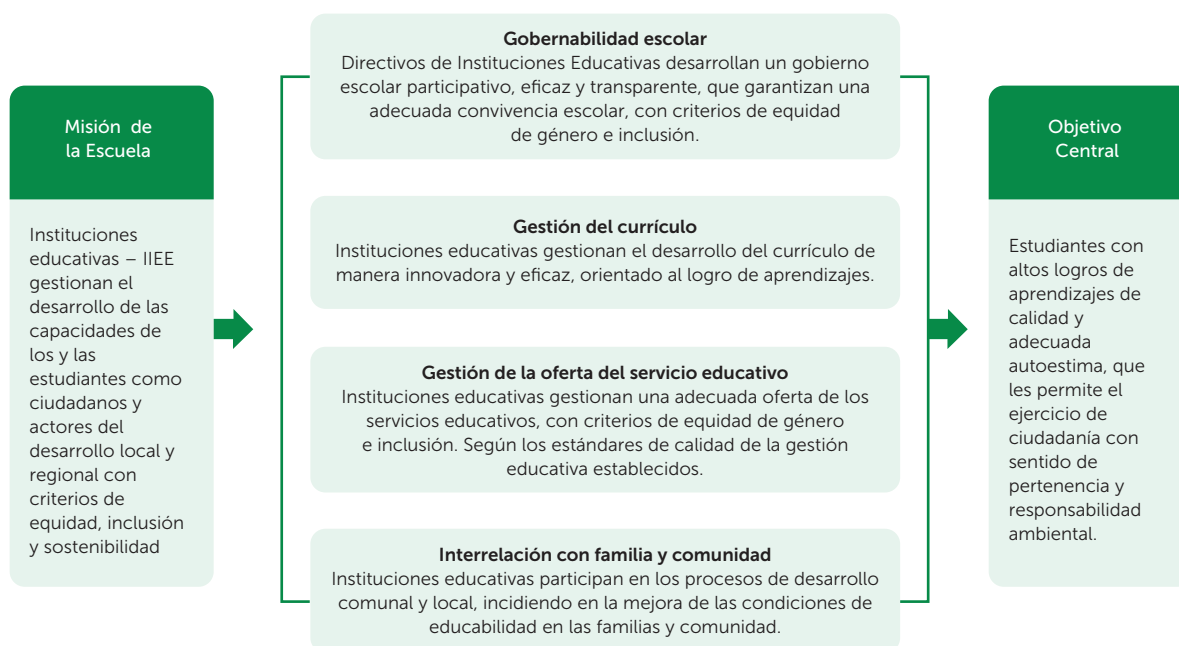
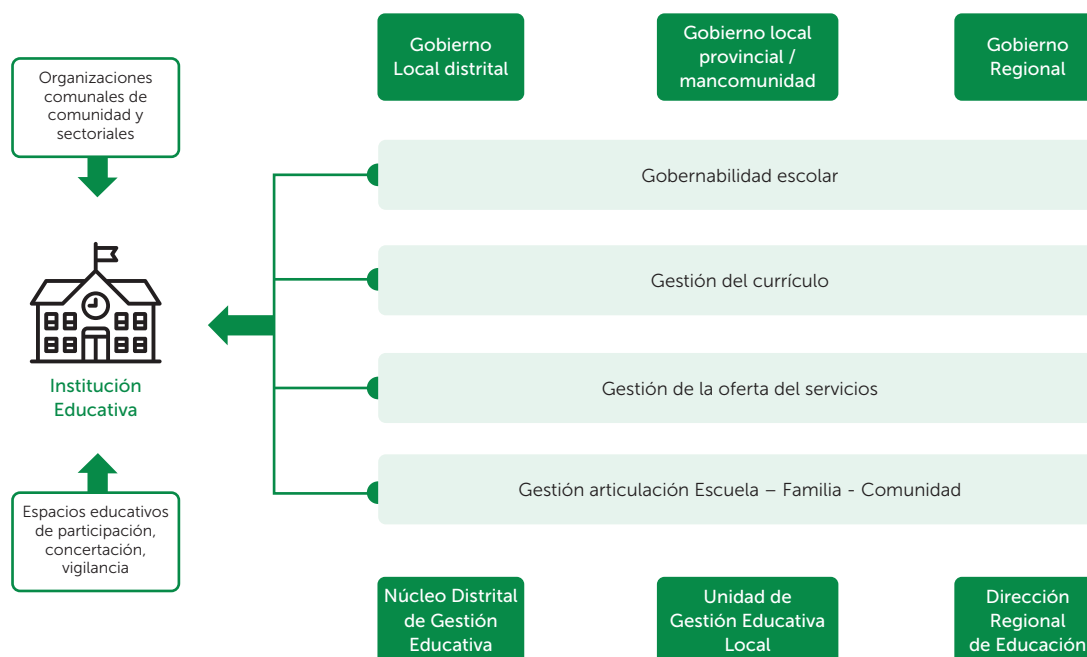


Gráfico 2

INSTANCIAS DE GESTIÓN EN LOS NIVELES DE GOBIERNO DEL SISTEMA EDUCATIVO REGIONAL



De esta manera, el MGSE garantizaría procedimientos, pautas, capacidades y recursos, que demande la labor de todos los actores e instancias de la gestión alrededor de las necesidades de las escuelas como células principales del sistema educativo. La idea central de este planteamiento podía resumirse en procurar una gestión que parta desde el sujeto. Esto es importante ya que, si bien la centralidad de la escuela constituye un rasgo manifiesto en el marco normativo vigente, tal centralidad es subsumida por la rutina administrativa del MINEDU y de los órganos intermedios. Por ello, el MGSE, recupera la centralidad de la escuela y, por tanto, de lo pedagógico como ámbito sustantivo de la gestión. Al mismo tiempo, este modelo establece los desempeños a nivel de la institución educativa, el Núcleo Distrital de Gestión Educativa, la Unidad de Gestión Educativa Local (UGEL), y de la DRE.

Para el gobierno regional, reformar el modelo, fue una tarea asumida como un medio para mejorar la calidad educativa, y, por ello, debió hacer explícitos los vínculos y los factores asociados con la mejora de los aprendizajes. Este proceso no fue visto únicamente como un proceso de fortalecimiento institucional del gobierno regional y sus instancias descentralizadas, sino, sobre todo, como un proceso de democratización de las escuelas y su entorno, de promoción de la calidad educativa de sus servicios y del aporte al desarrollo territorial.

La implantación de una reforma de estas características comprometió gestionar aspectos políticos, tecnocrático-organizativos y una adecuada relación con actores que tienen diversos niveles de autonomía en el ámbito regional (Gobiernos locales, instituciones/organizaciones de sociedad civil, gremios, academia y otros), instituciones que no necesariamente tenían una posición homogénea sobre este tema desde el inicio. Aun cuando, en este caso, la iniciativa generaba cierto grado de expectativas, esto no garantizaba que dichas instituciones estuvieran dispuestas a involucrarse en el proceso. Y esto incluía a las propias instancias del gobierno regional.

Uno de los primeros objetivos fue lograr que se interiorice, socialice y que se asuma, en el conjunto de instancias del gobierno regional y en los sectores de la sociedad, que la institucionalidad del sistema de gestión educativa regional vigente no contribuía al desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes como individuos sujetos de derechos y ciudadanos, lo cual se expresaba en los bajos logros de aprendizajes obtenidos en la región.

Involucrar seria y responsablemente a los otros actores en esta reforma, obligó a que el gobierno regional muestre comportamientos distintos frente a ellos y, por lo tanto, implicó la necesidad de ser coherentes con la propuesta hecha en la campaña, que en este caso estaba referida a las plataformas interinstitucionales³⁷ y otros actores regionales relacionados a la educación³⁸ como actores que estaban convocados a ser los protagonistas de la reformas a implementar. De esta forma, se generaron los espacios y oportunidades para ser consultados y para que presenten sus contribuciones, las cuales debieron ser analizadas y debatidas de tal forma que cualquier cuestionamiento pudiera ser resuelto con ellos. De esta forma se buscó lograr que se reconozca el carácter participativo y concertador de la propuesta, y de esta manera ganar la legitimidad necesaria.

Uno de los retos importantes fue evitar que la rutina y la gestión cotidiana de la compleja problemática educativa alejaran al gobierno regional de la meta de diseñar el Modelo de Gestión del Sistema Educativo. Además, fue importante incidir ante las instancias de Dirección (particularmente en la DRE y la GRDS), para poder cumplir con este mandato antes de iniciar cualquier propuesta de reestructuración/reorganización en el sector. Esto fue posible gracias al argumento, válido y evidente, de que los problemas de diseño organizativo y de la inestabilidad institucional habían afectado seriamente la gestión educativa, como ya se ha mencionado anteriormente.

Otra de las tareas fue combatir la concepción pragmática de la gestión educativa, centrada en Proyectos de Inversión Pública (PIPs) y en actividades (mejoramiento de infraestructura y equipamiento, mayores plazas y ampliación de cobertura), evidenciando los límites de los resultados de estas iniciativas. Es importante señalar que dicha tendencia inercial de la gestión tradicional está muy arraigada en la administración pública y, por lo tanto, se tuvo que enfrentar a la resistencia a cambios como el propuesto. Es cierto que las personas tienen mucho que ver en esta situación, sin embargo, esto no resta importancia a que la estructura y los procedimientos de la gestión pública están diseñados para “lo tradicional”, lo inercial. En un PIP de mejoramiento del servicio educativo en una institución educativa, por ejemplo, resulta casi imposible incorporar, aprobar y ejecutar, el componente de capacitación docente y gestión institucional.

Del mismo modo, fue importante ganar mayor legitimidad mediante la intensificación y la orientación del debate público sobre lo estratégico del modelo, resaltando el objetivo de afianzar la centralidad de los niños, niñas y adolescentes, como la razón de ser de la educación regional. Del mismo modo, era necesario recalcar lo determinante que resulta la Institución Educativa (IE) como la primera y principal

37 COPARE, Colectivo por la Gobernabilidad, Asamblea de Delegados de Sociedad civil, CCR, etc.),

38 Colegio de profesores, sindicatos, facultades y académicos

instancia del sistema regional de gestión educativa y, de esta manera, afianzar la idea que a partir de ella se organiza todo el sistema.

Un reto particularmente clave en el desarrollo de esta medida fue asegurar el funcionamiento de la CGIE³⁹, y el equipo de trabajo para el “Modelo de Gestión”; asegurándonos de esta manera que cumpla con el proceso de diseño del modelo, especialmente porque era conocido que había cierta resistencia por parte de un fragmento de los funcionarios del sector. Cumplir este desafío significó un avance invaluable ya que resultó siendo la principal herramienta para lograr adhesiones importantes durante las siguientes etapas (aprobación e inicio progresivo o gradual de su implementación) tanto a nivel de alta dirección del gobierno regional como en los otros sectores.

Por ello, el gobierno regional tuvo que apostar por fortalecer las capacidades y ampliar las oportunidades del grupo de trabajo, con el objetivo de que su convencimiento crezca con argumentos y no fuese abrumado o sobrepasado por la atención de la demanda inmediata, el nivel de desconfianza en las redes sociales y políticas, por las fuertes tensiones en el sector, como la deuda social que se tiene con docentes y administrativos (beneficios sociales por tiempo de servicios, por Dirección en IEs, sepelio y luto, etc.), por los niveles de corrupción (en procesos de contratación, nombramiento, reasignaciones docente y administrativo, etc.); y por un clima institucional en escuelas y colegios muy venido a menos. Para ello fue importante generar una corriente de opinión pública favorable a que la región construya e implemente una nueva forma de gestionar el servicio educativo, cambiando de esta manera la situación inicial de una sociedad regional poco comprometida y que tradicionalmente, se mantiene expectante, ante situaciones parecidas.

En este camino, se tuvo que identificar, aprobar e implementar una estrategia liderada por el equipo de trabajo y la CGIE que, a través de diversas modalidades y con cierta regularidad, pudo sostener el interés y promovió la participación y el compromiso de otros sectores de la sociedad regional en el diseño, la implementación gradual y evaluación de la propuesta de reforma. En ese sentido, fue importante concertar con dicho grupo un ritmo de trabajo que pudo mantener la regularidad y que aseguró la retroalimentación con las presentaciones públicas de los avances, evitando de esta manera que los periodos de inercia no sean muy largos.

Otro punto clave en este proceso fue lograr la presencia del MINEDU durante todo el proceso de diseño. Este esfuerzo implicó que el Vice Ministerio de Gestión Institucional, a través de sus especialistas, participara en las reuniones/talleres y asesorara el proceso de diseño, emitiendo opinión sobre los avances. Del mismo modo, fue importante involucrar, lo antes posible, a otros sectores del gobierno nacional, como el MEF y la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), a través de su Secretaría de Gestión Pública), comprometiéndolos en la continuidad e implementación ante el riesgo de que el proceso no pudiera culminar, o que se le abandonara por falta de respaldo político-institucional en la medida que no redituaba créditos políticos en el corto plazo. A nivel regional, fue importante potenciar la capacidad institucional de la DRE y del gobierno regional en su conjunto, buscando

39 La firma del Pacto GR Piura- MINEDU, fue en Septiembre 2011, de inmediato se instala la CGIE y a inicios del 2012 el Grupo de Trabajo coordinado por el Sub gerente de desarrollo social, José Luis Calle. Se realizan de forma regular casi mensualmente, 8 reuniones de trabajo, con su acta y matriz de compromisos correspondiente.

el apoyo institucional en organismos públicos y de cooperación, a fin de superar las debilidades del Equipo. Esta condición, además, amplió la característica convocante del proceso y la base social e institucional del mismo para garantizar la continuidad y sostenibilidad del mismo.

Asimismo, el diseño, socialización e interiorización de la hoja de ruta del proceso en los actores directamente involucrados, identificando cuáles eran las tareas y responsabilidades de cada uno a lo largo de las diferentes etapas. Por tanto, la tarea a emprendida debía tener estrategias claras y efectivas para que las dependencias del gobierno regional aprobaran la reforma con los documentos normativos correspondientes. Dicha estrategia reforzó afirmó y puso en valor el rol de la CGIE, aprovechando la legitimidad y credibilidad que había ganado ante la alta dirección de la DRE, GRDS y la presidencia del Gobierno Regional. Asimismo, se prepararon las condiciones para que, además de las mencionadas, el Consejo Regional⁴⁰, cumpliera con emitir la ordenanza y aprobara la modificación del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de la DRE, que se convirtió en el documento que referencia al resto de instancias del sector para la implementación del modelo.

Aprobado el MGSE y la modificación de los instrumentos de gestión (ROF, Cuadro Analítico de Personal –CAP– y otros), el gobierno regional tuvo que enfrentar el desafío de la implementación, teniendo en cuenta que ésta involucra a otros actores que no están bajo su jurisdicción (MINEDU, MEF, gobiernos locales, entre otros), y que, eventualmente, podrían optar por una lógica diferenciada de él. Por ello, para preparar las condiciones de una implementación que tendría como primera fase experiencias piloto, el reto que se planteó el gobierno regional fue convencer a un número pequeño de municipalidades para que el proceso sea iniciado, aprovechando el acompañamiento de GR, MINEDU y otras instancias.

PUESTA EN PRÁCTICA

Como hemos señalado, el gobierno regional asumió el liderazgo de esta reforma desde la presidencia, la GRDS y la DRE, involucrando y comprometiendo a otros actores e instituciones. A partir de esta iniciativa se plantea, tomar como punto de partida los resultados del debate que se había desarrollado en la región y, finalmente, proponer cuál era el modelo de gestión del sistema educativo que necesitaba la región para garantizar la implementación del PER, y así lograr mejorar la educación en términos de calidad y equidad. En ese proceso, los funcionarios y las autoridades involucrados demostraron ser conscientes que esto implicaba un proceso político, tecnocrático e institucional, que demanda consensos, capacidades institucionales, entre otros requerimientos.

El curso de acción de esta reforma, no ha sido regular ni lineal, una situación esperable ya que la defensa del *status quo* es muy recurrente en la administración pública. Como era previsible, se presentaron tensiones o desavenencias en cuanto al contenido, forma y temporalidad de la propuesta, motivo por el cual se decidió que el pleno de CGIE sería el espacio donde discutirlas y desde donde emanarían los acuerdos. Ello explica que las decisiones no siempre responden exacta y

40 Órgano legislativo y fiscalizador del GR, conformado por un representante de cada una de las 8 provincias de la región.

absolutamente a los desafíos que planteaba el proceso de reforma, más aún, esta situación explica que la reforma aún esté en este proceso.

Un primer aspecto a destacar dentro de esta experiencia es la firmeza para sostener el carácter participativo y concertador de la gestión de la reforma, característica que se expresó en la voluntad de comprometer e involucrar a los principales actores, como las plataformas interinstitucionales y otros actores regionales relacionados a la educación. Esto fue clave tanto para darle sostenibilidad al proceso como para demostrar la coherencia con la propuesta programática de la alianza electoral que había ganado las elecciones.

El dinamismo que tomó el curso de la decisión no fue exactamente el que se previó, puesto que se presentaron problemas salvables. Estos problemas vinieron, sobre todo, por la capacidad institucional de las instancias del gobierno regional, en particular en los espacios de participación de actores regionales y locales; pero también se originaron en problemas de agenda de algunos de actores, lo que atrasó el cumplimiento de algunos hitos en el tiempo previsto.

Como hemos explicado en la estrategia, se convino y decidió que fuera el equipo de trabajo sobre el modelo de gestión la instancia que dirigió y monitoreó todo el proceso de reforma, equipo que además dio cuenta de los avances y limitaciones a la presidencia regional. Esto evitó que el tema fuera “manoseado” de manera irresponsable en uno u otro sentido, pervirtiendo su carácter participativo y concertador.

Al ser conscientes de las limitaciones del gobierno regional, la decisión de no iniciar ninguna reestructuración o reorganización en la DRE hasta no contar con el MGSE, evitó dispersar esfuerzos y mantener la orientación del trabajo por la reforma. Esto estuvo sostenido tanto en la solidez de la propia iniciativa del gobierno regional como en los compromisos que generaba el proceso con el MINEDU y otras instituciones. No obstante, dentro del proceso no se pudo evitar la creación de una nueva UGEL en Huarmaca⁴¹ – Huancabamba (2013), decisión que se justificaba por las características de su ubicación geográfica y porque esta es una de las zonas más pobres de la región.

En este proceso se hicieron todos los esfuerzos y se brindaron las facilidades necesarias para que la CGIE, y el equipo de trabajo sobre el modelo de gestión puedan operar y regular eficientemente el camino de la reforma. En principio, esto estaba orientado a que se pueda cumplir con el proceso de diseño del modelo y, de esta manera, convertirlo en la principal herramienta para lograr adhesiones y apoyos institucionales en las distintas etapas del proceso de reforma. Para ello fue sumamente importante la capitalización del Pacto de compromisos entre el MINEDU y el gobierno regional puesto que esto ayudó a impulsar las diferentes etapas del proceso de reforma. Eso implicó aprovechar la oportunidad de articulación y coordinación intergubernamental, asegurando la presencia de la alta dirección del MINEDU en el CGIE; al mismo tiempo que se hicieron los esfuerzos para legitimar y generar confianza entre el gobierno y la sociedad civil.

41 Distrito de la provincia de Huancabamba, que no tiene conexión vial directa con el resto de su provincia ni con la región, y su pertenencia a la UGEL Huancabamba o de Piura implicaba un traslado de casi 7 horas.

Otro hito importante fue la incorporación de la reforma en el acta de entendimiento *"Implementación del Programa Piloto de Modernización de la Gestión Pública en el Gobierno Regional de Piura 2013 - 2014"*; suscrita en junio de 2013 por el gobierno regional, la PCM, el MINEDU, y el Programa "Buen Gobierno y Reforma del Estado" de la Agencia de desarrollo de la Cooperación Alemana (GIZ). Esta medida logró contar con el compromiso de estas instituciones para brindar la asistencia técnica necesaria para la culminación de la aprobación e implementación del nuevo modelo. Gracias a esta medida se contó con la ayuda especial del MINEDU que brindó apoyo específico para tal fin⁴².

De esta manera, se aprovecharon todas las oportunidades de capacitación y formación, especialmente para los miembros de la CGIE, el equipo de trabajo y los funcionarios del sector. Dichas capacitaciones enriquecieron los argumentos, agregando mayor consistencia y coherencia de cara a enfrentar la tentación de la demanda inmediata. Además, estas dinámicas contribuyeron a mejorar la relación con los actores involucrados en la lógica de consolidar la característica convocante y concertadora del proceso, y, de esta manera, se garantizó la participación de la amplia base social e institucional que se necesita para la continuidad y sostenibilidad de la reforma.

Al finalizar el periodo de gestión 2011-2014, se alcanzaron algunos de los hitos planteados inicialmente, en particular se logró que las instancias del gobierno regional aprueben tanto el nuevo diseño de modelo como las modificaciones necesarias en el ROF. Los esfuerzos que se hicieron en la transferencia de gobierno, junto a la representación de la sociedad civil, redujeron el riesgo de que el proceso se revierta o se paralice. Gracias al cumplimiento de este desafío es que ese temor casi ha desaparecido⁴³, aunque siempre ha sido y será una preocupación el ritmo de implementación, ya que ello no depende exclusivamente del gobierno regional, sino compromete decisiones compartidas especialmente con el MINEDU, MEF y PCM.

De esta manera, se inició la fase de implementación, con la experiencia piloto en distritos en los que sus gobiernos locales expresaron su decisión, consensuando los compromisos con el GR, la DRE, la UGEL, el MINEDU, y demás actores involucrados. Luego de las coordinaciones con las instancias mencionadas, fueron dos los distritos rurales que se comprometieron en esta iniciativa en el 2013. El primero, ubicado en la sierra, San Miguel del Faique – Huancabamba, y el segundo, ubicado en la costa, La Matanza – Morropón. Vale indicar que esta decisión que ha sido respaldada con la significativa mejora que han experimentado de los resultados en la Evaluación Censal de Estudiantes (ECE) del año 2014.

42 El MINEDU; contrata Consultores para apoyar la reformulación del ROF y el soporte para la experiencia piloto de implementación del Modelo en uno de los Distritos (San Miguel del Faique- Huancabamba).

43 Ante el cambio de autoridades en el GR, gran parte del Equipo Técnico continua, el Sub Gerente de Desarrollo Social, actualmente es el Gerente; y en la DRE, casi se mantiene el equipo de alta dirección. Y en el 50% de la UGELs, continúan los mismos Directores.

RESULTADOS Y LECCIONES APRENDIDAS

La principal lección extraída de esta experiencia es la confirmación de lo determinante que resulta el liderazgo político y técnico del gobierno regional, desde su más alta dirección. Adicionalmente, es fundamental que una empresa de esta magnitud logre garantizar el compromiso y la participación de sus equipos técnicos en cada una de las etapas de la reforma y en cada nivel (nacional, regional y local). La experiencia nos ofrece evidencia de que, en momentos en que el liderazgo se resiente, el proceso tiende a volverse poco diligente y lento.

Del mismo modo, el funcionamiento y performance de la articulación intergubernamental en el seno de la CGIE, sobre la base de una relación horizontal, respetuosa y profesional, ha sido fundamental en su rol de instancia decisora y de direccionalidad del proceso. Para esto, como hemos visto, era necesario que cuente con el respaldo de la alta dirección del MINEDU y del gobierno regional, dejando el adecuado espacio para el protagonismo a la tecnología de los procesos de mejora continua. En ese sentido, en este tipo de procesos resulta importante la contundencia argumentativa del contenido y el diseño de la reforma, así como la perseverancia en el trabajo más político hasta lograr su aprobación. Igual de importante ha sido la gradualidad de su implementación, la diligencia en la articulación y coordinación inter gubernamental, y que en su implementación gradual, se asumieron compromisos en el logro de resultados y metas concertadas con las autoridades en sus territorios, que se corresponden con las regionales y las establecidas en el marco de las metas nacionales.

Otra lección importante es que el proceso se facilita si es que el gobierno regional y la alta dirección tienen claridad y contundencia en transmitir el discurso y la estrategia de acción. En este caso, resultó clave no perder de vista la centralidad del objetivo del modelo, es decir, mejorar el desempeño organizacional e institucional de las instituciones educativas para garantizar los logros de aprendizajes. Esto, claramente, estaba sustentado en las evidencias del performance de dichas instituciones públicas en cuanto a aprendizajes⁴⁴, resaltando que estas solo se diferencian del sector privado, principalmente, por el modelo organizativo y el tipo de gestión.

Del mismo modo, el proceso también se facilita cuando los protagonistas tienen claridad y entendimiento de los componentes o sub-sistemas del modelo propuesto⁴⁵ (), e igualmente, en cuanto al rol de los tres niveles de gobierno y la obligatoriedad de la intervención coordinada en base a los resultados y metas. En ese sentido, la decisión de que los responsables garanticen los productos (bienes y servicios) que demandan las instituciones educativas para lograr sus resultado y mejorar sus desempeños, es una condición básica que permite exigir y monitorear los resultados que previamente se acuerdan. Esta condición incrementa la posibilidad de conseguir esos resultados, como ha sucedido en los distritos donde se ha implementado la experiencia piloto.

44 Red de Fe y Alegría, Colegios Parroquiales, y Redes educativas rurales.

45 En este caso, Liderazgo democrático y estratégico; Relaciones de ciudadanía con estudiantes, padres, madres y comunidad; gestión estratégica de los servicios educativos; gestión del desarrollo de capacidades del personal; Gestión organizacional y clima institucional; Gestión de recursos y ambientes físicos adecuados; Gestión de información y del conocimiento para la mejora continua.

Finalmente, la calidad de la gestión del sistema educativo depende de nuestros cambios de actitudes, y, por ello, tiene soporte en la capacidad de innovación que estemos dispuestos a introducir en las instituciones, sin dejar de mirar el problema central, que lo constituyen por un lado, la necesidad de garantizar el acceso oportuno a los servicios de educación básica, con calidad, equidad de género e inclusión, y, por otro lado, lograr que cada estudiante alcance los aprendizajes que necesita para su desarrollo personal y comunitario; y es ahí donde la institución educativa juega un rol fundamental.

En cuanto a las condicionantes para su continuidad y sostenibilidad, como resultado de la experiencia y de lo transitado en Piura, podemos mencionar algunos de los principales dilemas que deben resolverse para asegurar la continuidad y sostenibilidad de este tipo de reformas.

- Es importante asegurar la instalación y funcionamiento de una comisión intergubernamental de implementación del modelo, que, al lado de la CGEI, impulse el proceso gradual de implementación, con un perfil político – técnico parecido. En este espacio se debe contar con la participación de la alta dirección del gobierno regional y sus instancias correspondientes, incorporando, además, a representantes de los gobiernos locales y de las plataformas de la sociedad civil. Para ello es sumamente necesario que este espacio cuente con el reconocimiento formal de la presidencia del Gobierno Regional y sus principales atribuciones serían:
- Identificar, evaluar y determinar arreglos institucionales que exige continuar y asentar la implementación y ser el soporte para lograrlos. Como son el Cuadro Analítico de Personal (CAP), Presupuesto por resultados, sistema de información, sistema de monitoreo y evaluación, matriz de desempeños de IE, UGEL, etc.
- Evaluar, definir y priorizar los ámbitos distritales que van asumiendo el modelo, así como los protocolos para ello. En estos protocolos son importantes tanto los compromisos y su cumplimiento como la consecución de los resultados y metas que se acuerdan en los territorios con sus actores.
- Desarrollar capacidades particularmente en la implementación de las reformas institucionales establecidas en el ROF, en las diversas instancias del Sector; y en el acompañamiento y monitoreo docente.
- Gestionar la articulación intergubernamental específica para la implementación del Modelo, como por ejemplo, articularse a Programas que el Gobierno Nacional implementa en algunas UGELs, como el PIP “Mejoramiento de la Gestión Educativa Descentralizada de II.EE. en ámbitos rurales de 24 Regiones del Perú: GED RURAL”, con su componente de Asesoría en gestión para la implementación de los planes de mejora; los de formación docente, etc. De la misma forma a Programas que pudieran estar implementando las municipalidades.

Del mismo modo, será importante el desarrollo de actividades de información y sensibilización en todo el ámbito de la región. Debido a que los esfuerzos hechos hasta hoy son insuficientes, lo que debe ser incorporado en los Planes Operativos Institucionales de la GRDS, la DRE, las UGELs, los gobiernos locales, las instituciones educativas, entre otras instituciones, ya que esto podría ofrecer mayor garantía

para que se les asignen los presupuestos necesarios y, con ello, que efectivamente sean materializadas.

También es importante que se puedan alinear las distintas actividades que implementan las UGELs⁴⁶, al igual que las de las Municipalidades (capacitación y contratación docente, Planes Educativos locales, etc.). Una vez aprobado el ROF, queda avanzar con el Manual de Organización y Funciones (MOF), de acuerdo a los perfiles que demanda el nuevo desempeño organizacional de cada órgano o componente del Modelo. En ese sentido, el gobierno regional debe formalizar, con el documento normativo correspondiente, a las instancias desconcentradas de gestión educativa -UGEL- y a las municipalidades, la decisión de darle institucionalidad a la continuidad de implementar el modelo.

REFLEXIONES FINALES

Iniciamos este acápite, con unas preguntas que quizás más repetimos los peruanos y peruanas: ¿Por qué a muchas de las propuestas de los políticos, al llegar al gobierno son dejadas de lado?; ¿Qué tan difícil es llevar a la práctica una idea, o una iniciativa/ reforma en la gestión pública?, ¿será tan o igual de difícil que andar “derecho”, en ella? Que la ciudadanía no tenga respuestas satisfactorias, se constituye en una de las principales causas de la desconfianza, pues sigue siendo recurrente el incumplimiento de promesas. Esa percepción perversa, pero no poco justificada, confluye con otra, la que en la gestión pública, especialmente en el entorno cercano a las instancias de decisión, merodea la corrupción y prima el interés particular antes que el bien común. Y, es una condición no muy grata para quienes están e ingresan a la gestión pública.

Esto se ha hecho más evidente dada la situación económica del país, especialmente en el plano macroeconómico, que es envidiada por países vecinos o de similares características. Un espacio en que las asignaciones y ejecuciones presupuestales, en inversión y gasto público crecen sostenidamente a ritmos poco vistos en la historia del país.

Aunque, no es muy difundido, en todos los niveles de gobierno se hacen esfuerzos para dar respuesta a la situación descrita, y aunque no hay una evaluación, pareciera que muchas de ellas se quedan a mitad de camino por varias razones (siendo una de las más importantes la débil capacidad institucional); no consiguen los objetivos ni los impactos esperados en la vida ciudadana; y no generan valor público⁴⁷.

En los últimos años, se nota una mayor agresividad, aunque a veces se percibe desordenada, en intentar transitar hacia una nueva y moderna gestión pública descentralizada, teniendo como marco el proceso de descentralización. Se cuenta con una política y un plan nacional de modernización de la gestión pública desde hace algunos años, aunque su implementación es lenta, que revalora la planificación

46 Capacitación docente y a directores, acompañamiento en aula, procesos de certificación y acreditación de calidad de la educación básica por el Instituto Peruano de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad de la Educación Básica -IPEBA-, planes de mejora, funcionamiento de los Consejo Participativo Local de Educación -COPALE-, etc.

47 Son las respuestas efectivas de un gobierno a las necesidades o demandas sociales que se concretan en cambios sociales observables y susceptibles de medición.

estratégica. A este tipo de planificación deben alinearse la planificación operativa y se debe exigir una relación con lo presupuestario. También desde hace años se está intentando implantar una gestión presupuestaria por resultados que mejore la calidad del gasto, ya que es una antigua demanda sostenida por diversos sectores de la ciudadanía.

En realidad estamos en un proceso de introducir un nuevo enfoque, poniendo a la persona en el centro del servicio público, lo cual no es poca cosa, y cuya apuesta está centrada en lograr resultados de desarrollo y bienestar ciudadano. Se trata de la gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la administración pública a la gerencia pública.

En este documento se han explicado y sustentado, a través de dos experiencias concretas del Gobierno Regional de Piura, los desafíos y decisiones que se toman para reformar algunos aspectos de la gestión pública, las estrategias para enfrentar esos desafíos y sus impactos - positivos y negativos-, así como las exigencias para que las reformas se sostengan en el tiempo y logren los objetivos que se proponen, y que con seguridad ayudarían a mejorar la situación que sea descrito.

Un denominador común es la batalla a librar con la dinámica inercial que caracteriza a la administración pública, con la resistencia a no quebrar el statu quo, y con la ausencia de una cultura de monitoreo, evaluación y de rendición de cuentas. Desarrollar más capacidades institucionales aparece de forma recurrente como una condición determinante para impulsar reformas; y obliga a revisar, por ejemplo, si la formación que está recibiendo el funcionariado o servidor público, que no es poca; tiene lo contenidos y la metodología adecuada, ya que los niveles de especialización son cada vez mayores.

La trascendencia de medir para decidir mejor implica promover una cultura de seguimiento y evaluación, todavía no bien vista por los servidores públicos igual que la rendición de cuentas. La disciplina de identificar, diseñar y usar adecuadamente pautas, procedimientos, herramientas, protocolos, arreglos y demás; que nos garanticen viabilidad de las reformas. En realidad nos estamos refiriendo a prepararse diligentemente para gestionar adecuada y eficientemente el ciclo de la política pública.

Es determinante, también, la contundencia argumentativa para involucrar en la iniciativa a la mayoría de los que deben acompañar el proceso, incluyendo a la alta dirección (Gobernador, gerentes etc.), y que sirve de base para que se cuente con un liderazgo político-tecnocrático, que incluye la apuesta o visión de la alta dirección. Armonizar las iniciativas de reforma con las intencionalidades de otros actores y aprovechar su disposición, no solo entre los sectores gubernamentales, sino de cooperación internacional, sociedad civil, incluyendo al empresariado son tareas clave para afianzar estas iniciativas.

El diálogo, aunque no podría considerarse una innovación en la gestión, resulta vital para la negociación y ofrece la posibilidad de tomar en cuenta las prioridades de los aliados. En ese marco dialogante se incluye la articulación y coordinación intergubernamental e intersectorial, para transitar de la propuesta a la práctica, y

hay que ser muy diligente en las decisiones que se toman en cada uno de los ciclos de la gestión de la política pública con la presencia de diversos actores.

La gestión de la información es clave, lo que incluye la generación, la socialización y difusión, el análisis e interpretación, en todas las etapas (diseño, aprobación, ejecución, monitoreo y evaluación). Ello contribuye también a la rendición, a la transparencia y a mejorar las relaciones entre los actores que participan en el proceso y con la ciudadanía.

Aunque muy pocas veces tomado en cuenta formal e institucionalmente, en su real dimensión; es importante poder gestionar una adecuada relación entre la decisión política y el conjunto de la administración pública; que es el aparato operativo. No se ha asumido como un proceso político, es decir, de *"intercambio de poder e influencia, de conflicto y cooperación"*⁴⁸ (donde cada uno de los actores de este juego político desplegará, de acuerdo al momento histórico, sus herramientas para ampliar su base de poder. No olvidemos que poner en marcha una reforma o una política pública necesita cobertura administrativa (burocracia); que también tiene poder en la gestión pública e intereses a tomar en cuenta, y se necesita que ambos se alineen.

Es recomendable evitar la separación entre los formuladores de una política, los órganos y los sujetos que la tienen que poner en práctica y las personas o grupos afectados por esa política. No deben existir pirámides sino redes. La toma de decisiones en la alta esfera del gobierno, ¿no es acaso un proceso de negociación que involucra a múltiples actores que no siempre tienen posiciones predecibles sobre los temas?

En este caso, la presidencia, parece naturalmente llamada a dar gobernabilidad a la implementación de la reforma, y es el centro del núcleo estratégico de las decisiones, que es donde realmente está en gran parte el poder, aunque es condicionada por el conjunto de la administración y del sistema del gobierno (consejo regional). Por lo tanto, hay que identificar y relacionarse con ese núcleo estratégico de las decisiones, que contribuye a la viabilidad del proceso de reforma, acercarlo lo más posible con la contundencia argumentativa, con los beneficios y las limitaciones así como los réditos políticos, es otro elemento sustancial.

Finalmente, reconocer que todas las condicionantes apuntan que este tipo de reformas, en las actuales circunstancias se hacen lentas, especialmente por las limitaciones de un aparato gubernamental que no termina de reformarse, de definir específicamente el rol de rectoría del nivel central, y del resto de los niveles de gobierno. Y que la mayor dificultad está en la implementación, con factores endógenos y exógenos, pero que manteniendo firme la decisión de hacerlo se puede y debe avanzar, a través de la lógica de mejora continua y fortaleciendo la articulación y coordinación con los diferentes actores sosteniendo el carácter concertador y participativo de la reforma.

48 Peters, B. Guy (1999). La política de la burocracia, México, D. F., Fondo de Cultura.

BIBLIOGRAFÍA

MODELO DE GESTION EDUCATIVA

CENTRO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE IPAE

- 2011 *Para la mejora efectiva de la educación básica en el Perú: Revisión de los principales programas educativos*. Lima: Centro de Estudios Estratégicos de IPAE - Instituto Peruano de Acción Empresarial.

CONSEJO NACIONAL DE EDUCACIÓN

- 2014 Fortalecimiento de la Institucionalidad de la Escuela Pública. Lima: Consejo Nacional de Educación.

DI GROPELLO, Emanuela

- 1999 "Los modelos de descentralización educativa en América Latina". En: *Revista CEPAL*, N.º 68, agosto.

GAMBOA, Santiago

- 2011 *Estado de la gestión educativa en Piura, una mirada desde la Institución Educativa*. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

GARGUREVICH, José Luis

- 2011 *Marco de referencia para el diseño del Modelo de Gestión Descentralizada de la Educación en la región Piura*. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.

GARGUREVICH, José Luis y Flor Pablo

- 2009a *Opinión técnica en torno a la elaboración de la Ley de Organización y Funciones del MINEDU. Documento de Trabajo*. Lima: Proyecto USAID/AprenDes.
- 2009b *Contribuyendo a la descentralización educativa. Guía 4. Hacia un nuevo modelo de gestión educativa*. Lima: USAID Perú, AED, Secretaría de Descentralización de la Presidencia del Consejo de Ministros.

GOBIERNO REGIONAL DE PIURA

- 2010 *Pacto político por la gobernabilidad regional 2011-2014 Región Piura*. Piura: Gobierno Regional de Piura.

GOBIERNO REGIONAL DE SAN MARTÍN

- 2010 *Nuevo Modelo de Gestión Educativa Regional*. Moyobamba: Dirección Regional de Educación de San Martín.

GÓMEZ GALLARDO, Luz Marina y Julio César MACEDO BULEJE

- 2010 "Hacia una mejor calidad de la gestión educativa peruana". En: *Revista Investigación Educativa*, vol. 14, N.º 26, pp. 39-49, julio-diciembre. México.

IGUÍÑIZ, Manuel

- 2008 *La Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Educación: Procesos y nudos críticos*. Lima: Tarea Asociación de Publicaciones Educativas.

LEY N.º 28044.

- 2003 Ley General de Educación. Ley N.º 28044.

MESA DE AGENCIAS BILATERALES DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EDUCACIÓN

- 2005 *La democratización de la gestión educativa: Modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa*, editado por Ricardo Cuenca, Estela Gonzáles y Fanni Muñoz. Lima: ACDI, AECI, DFID, GTZ y USAID.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN- PERÚ

- 2013 *Para la gestión descentralizada de la educación. Gobierno Federal. Serie Cuadernos de Trabajo*. Lima: Ministerio de Educación.

PROPUESTA CIUDADANA

- 2009 *Diagnóstico de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Piura*. Lima: Propuesta Ciudadana.

PROYECTO DE MEJORAMIENTO DE LA EDUCACIÓN BÁSICA-PROMEB

- 2008 *Memoria institucional*. Piura: PROMEB, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional ACDI.

SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA-GOBIERNO FEDERAL MÉXICO

- 2010 *Programa Escuelas de Calidad Módulo I: Modelo de Gestión Educativa Estratégica*, segunda edición. México: Secretaría de Educación Pública, Gobierno Federal México.

TRIVELLI ÁVILA, Carolina y Silvana VARGAS WINSTANLEY

- 2014 *Entre el discurso y la acción: desafíos, decisiones y dilemas en el marco de la creación del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social*. Documento de Trabajo 208. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

VARGAS AYBAR, Luis y Ricardo CUBAS MARTINS

- 2013 *Diagnóstico institucional del gobierno regional de Piura-ProGobernabilidad*. Lima: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA A LA OPERATIVA

AGENCIA CANADIENSE PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL-ACDI

- 2010 "Proyecto de Fortalecimiento de Capacidades del Gobierno Regional de Piura en el área de Planeamiento Estratégico". Experto canadiense: Carlos O. Salazar. Consultor: Luis Vargas Aybar. Piura, diciembre.

ARMIGO, Marianela

- 2009 *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*. Santiago de Chile: Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública ILPES, CEPAL.

BONILLA, María, José MOLINA y Frank MORALES

- 2006 *Planificación: concepto e importancia*. Barinas: Universidad Fermín Toro, Maestría en gerencia y liderazgo educativo.

DECRETO LEGISLATIVO N.º 1088

- 2008 Decreto Legislativo N.º 1088: "Ley del Sistema nacional de planeamiento estratégico y del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico- CEPLAN". Lima.

GOBIERNO REGIONAL DE PIURA

- 2012 Resolución Ejecutiva Regional N.º 574-2012. "Aprueba directiva N.º 019- 2012/ GRP_410100: Directiva para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación de los Planes Operativos institucionales del Gobierno Regional Piura". Piura.
- 2014a *Evaluación Anual Plan Operativo Institucional 2013-Gobierno Regional Piura*. Piura: Gerencia regional de planeamiento, presupuesto y acondicionamiento territorial-Sub Gerencia regional de planeamiento, programación e inversión.
- 2014b Ordenanza Regional N.º 111-2006/GRP-CR. "Aprueba Reglamento de organización y funciones del gobierno regional Piura". Piura.

LEY N.º 29158

- 2007 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Ley N.º 29158. Lima.

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE MINISTROS

- 2014 Resolución de presidencia del consejo directivo. N.º 26-2014- CEPLAN /PCD. Directiva N.º 001-2014-CEPLAN. "Directiva general del proceso de planeamiento estratégico sistema nacional de planeamiento estratégico". Lima.

ProGobernabilidad

2013 *Iniciativas de reforma institucional en los gobiernos regionales los casos de Piura, Tumbes, La Libertad y Lambayeque.* Serie Documentos para el Debate. Lima: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional.

ISBN: 978-9972-51-575-0

