

GESTIÓN PÚBLICA BAJO EL ESPÍRITU DE LA EMPRESA

PUBLIC MANAGEMENT UNDER THE INFLUENCE OF ENTREPRENEURIAL SPIRIT

Oscar Murillo Serna (*)

Recibido: 9 de junio 2018

Aceptado: 19 de junio de 2018

En los países emergentes como el Perú, una de las más graves dificultades para modernizar el país es la fragilidad de las instituciones públicas y la ausencia con algunas pocas excepciones de una burocracia profesional capaz de gestionar la cosa pública. Desde la instauración de la República en el Perú, el ejercicio del poder no ha podido hasta hoy dotarse de un capital humano especializado para la administración pública en la casi totalidad de sus dependencias nacionales, regionales y locales. Esta situación se agrava cada vez más por el modo cómo los partidos políticos ganadores de una justa electoral “parasitan” la administración pública con sus partidarios, quienes se hacen de las instituciones públicas como una forma de hacer política en términos clientelistas.

En nuestro sistema político, el triunfo electoral garantiza al partido ganador gestionar la *res pública* dentro de un marco legal que es la Constitución, la que legitima de cierta manera al partido ganador para que sin mayores restricciones emprenda sus acciones. Este marco político bloquea, de modo perverso, la posibilidad de renovar los organismos institucionales del país, puesto que el régimen presidencialista instalado en nuestro sistema político asigna al partido ganador el ejercicio casi absoluto del poder en materia de administración del Estado. De tal manera que nos encontramos continuamente en un complejo sistema de administración pública disfuncional, donde cada cinco años el partido ganador renueva la administración pública con sus allegados políticos y/o elabora nuevas propuestas de ley que la más de las veces llevan a la nueva administración pública al incumplimiento, si no es al abandono e incluso a la corrupción.

¹

Profesor de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y del Instituto de Gobierno de la Universidad San Martín de Porres.

No está claro cómo podemos superar esta situación que asfixia el desarrollo de nuestro país, pero cada 5 años con un nuevo presidente esperamos cambios que no se dan o tardan, puesto que queda prácticamente legitimado para ejercer el poder sin cortapisas generando una falta de transparencia democrática que caracteriza prácticamente a Estados como el nuestro.

Resulta conveniente distinguir -como dice Francis Fukuyama -entre el alcance de las actividades estatales, que consisten en las diferentes funciones y objetivos que asumen los gobiernos, y la fuerza del poder del Estado para programar, elaborar políticas y aplicar leyes con rigor y transparencia. A esto último hoy se le denomina capacidad estatal o institucional (F.Fukuyama.2004, 23).

La distinción entre las funciones del gobierno y la capacidad de la fuerza del Estado ayuda a diferenciar los distintos niveles en los que este se expresa. Por un lado está el alcance de las actividades del Estado que se expresa a través de las funciones mínimas, intermedias y dinámicas. Entre las primeras funciones como la defensa del territorio, el respeto a la ley y el orden, la defensa del derecho a la propiedad, la protección de la salud, la lucha contra la pobreza, la disminución de la desigualdad o la gestión de la economía nacional, mientras que las funciones intermedias vendrían a ser algunas como la educación pública gratuita, la regulación de los monopolios, la reglamentación financiera, la protección del medio ambiente, etc. Entre las funciones dinámicas de un Estado se pueden nombrar las políticas de desarrollo industrial y las políticas de desarrollo minero. Por otra parte está la capacidad del estado para elaborar y ejecutar políticas, promulgar leyes y la capacidad del estado para con una determinada burocracia administrar con transparencia y rendición de cuentas la cosa pública.

La capacidad del Estado peruano para dotarnos de una eficiente Administración pública ha sido deficiente a lo largo de la vida republicana. No se han dado en el país serias políticas de reforma institucional. El deterioro de la administración pública ha ido de la mano con el proceso de centralización política del país durante toda nuestra vida republicana. En las tres últimas décadas, sin embargo, algunos ministerios como el de economía o en algunas dependencias como el Banco Central de Reserva han implementado reformas institucionales que han modernizado algunos procesos administrativos de estas instituciones.

Pero los partidos políticos en el Perú han hecho muy pocos esfuerzos para construir Estado -uno de los asuntos de mayor importancia política- para proporcionar orden, seguridad, leyes y derechos de propiedad. Esta situación es fuente de graves problemas en la administración pública, el Estado republicano prácticamente ha fracasado. Carlos Sebastián (2016) denomina una “*colonización*” de la administración pública la forma como los partidos vencedores de unas justas electorales toman por asalto el Estado con sus militantes o simpatizantes, sin apenas dotar a sus futuros funcionarios de una mínima capacitación en la administración pública, debilitando y deteriorando la administración pública vigente.

Los partidos políticos que se hacen del poder ejercen una política clientelar, con el peligro de afectar la poca burocracia cualificada que el Estado necesita para desarrollarse.

El deterioro de la administración pública en el Perú ha ido de la mano con el proceso de descentralización iniciado por el gobierno de Toledo. Esto ha generado un proceso sumamente contradictorio, a tal punto que en estos momentos se encuentra en una situación crítica, debido a los casos de corrupción que afecta a numerosos expresidentes regionales, algunos de ellos purgan condena, otros están en proceso de ser juzgados y otros desaparecidos. Una de las consecuencias de estos procesos de corrupción regional tiene que ver con la poca profesionalización de las administraciones regionales, que no pueden transparentar sus administraciones debido a una fuerte colonización que los partidos políticos ejercen sobre cada una de estas administraciones regionales. Además de proveer algunos bienes públicos a su sociedad, el interés de estos líderes políticos es proveer bienes públicos a sus clientes y apropiarse personalmente de los mismos.

El proceso de descentralización del Estado no ha tenido hasta el momento buenos resultados, sobre todo en lo que concierne a la calidad del aparato administrativo, la forma deficiente como se ha organizado la administración pública regional y la resistencia de los presidentes regionales hoy denominados gobernadores de iniciar un proceso de cambios institucionales.

Esta situación es resultado del modo cómo se está ejerciendo el poder en el Perú, cómo las instituciones públicas son ocupadas por las cúpulas partidarias tanto a nivel nacional como regional que cambian no solo a los altos puestos de la administración, sino a los llamados cargos de confianza ocupados por los allegados políticos del presidente, del ministro nombrado, del dirigente connotado o del congresista oficialista. Como dice Carlos Sebastián se ha producido una auténtica colonización de puestos de mando a través del requisito de la confianza política y personal, lo que supone una patrimonialización de la administración. Las consecuencias negativas van más allá de la pérdida del contrapeso en las decisiones de los políticos, también afecta a la forma de hacer política, pues contribuye a explicar el excesivo reglamentarismo y la escasa atención que los dirigentes políticos prestan a la ejecución de las políticas en el mundo real y a la racionalización de la administración, limitando seriamente la reforma de los procedimientos administrativos. Genera, además, incentivos contrarios a la calidad de los partidos, pues el líder podrá asegurarse la lealtad de los cuadros ofreciendo puestos públicos (Carlos Sebastián, 2016: 109).

Esta suerte de patrimonialismo administrativo ha impedido en nuestro país imponer una nueva visión de cómo debe organizarse institucionalmente el Estado, impidiendo modificar las relaciones en el seno del servicio público. Pero la crisis que afecta a esta administración crea las condiciones más adecuadas para construir un nuevo discurso sobre la gestión pública, que se ha dado en muchos otros países, siendo la propuesta de Osborne y Jable (1992) para los Estados Unidos de Norteamérica una de las más interesantes que nos interesa conocer como un modelo teórico que debe inspirar los cambios a seguir en nuestra administración pública.

A decir de Marcelo Moriconi, la tesis de Osborne y Gabler apunta a que la clase de gobiernos que se desarrollaron durante la era industrial, con sus burocracias “centralizadas y perezosas”, sus preocupaciones por las reglas y las normas y sus cadenas de comando jerárquicas, ya no sirven.

Si bien este esquema cumplió misiones importantes en su tiempo, en cierto punto del proceso histórico se distanció de las necesidades de la población, crecieron demasiado y se volvieron burocracias derrochadoras e inefectivas. Cuando el mundo comenzó a cambiar, no consiguieron amoldarse a los cambios. En definitiva, para Osborne y Gaebler las burocracias jerárquicas y centralizadas diseñadas en los años treinta y cuarenta no funcionan bien en la vertiginosa y cambiante sociedad y economía de los noventa. En breve, estas proposiciones se desarrollarían como una corriente teórica y académica relacionada con los postulados del neoliberalismo (Marcelo Moriconi Bezerra, 2008: 79).

En efecto, más allá del modelo de gestión pública propuesto por Osborne, la nueva gestión pública tiene que entenderse como la necesidad de desarrollar un conjunto de propuestas que permitan reconfigurar el sector público con miras a generar una buena gobernabilidad basada en resultados obtenidos e impactos reales observados.

En opinión de Hood y Jackson el paradigma de la nueva gestión pública se caracteriza por:

- Un cambio de política en la administración, en el sentido de incrementar el énfasis en dirección al costo consciente de la organización del servicio público y de hacer menos hincapié en el desarrollo de políticas.
- Un cambio de la agregación a la desagregación en la organización.
- Un cambio en la planeación y el bienestar que brinda el servicio público poniendo énfasis en la reducción de costos y la disciplina laboral.
- Un cambio en los mecanismos de controles y responsabilidades del proceso de la producción (sobre todo mediante el desarrollo de métodos cuantitativos de medición del desempeño y la eficacia).
- Una separación de la provisión y la producción en la política pública (Marcelo Moriconi, 2008).

Los ministerios son las instancias desde las cuales se establecen los contratos de provisión de productos y servicios con una pluralidad de agencias desconcentradas, donde los responsables (jefes) tienen toda la libertad para actuar sin que en medio esté presente (aunque no ausente) el poder del Estado. De este modo los ministerios (agencias públicas) pueden ser concebidos como un organismo (empresa) privado que busca asegurar el mejor rendimiento de su presupuesto y la eficiencia del servicio prestado.

En esta moderna concepción de la gestión pública, los directivos de los organismos públicos (ministerios) tienen que ser considerados como unos verdaderos gerentes de empresa a los que se les concede una gran flexibilidad para la realización de su trabajo para evaluar su gestión a partir del rendimiento; es decir, el modo cómo gastan el presupuesto público para obtener un buen producto. Por ello es urgente iniciar un proceso de reformas administrativas ceñidas a nuestra realidad para evitar los graves errores de reformas que cometieron algunos países latinoamericanos. Aunque emprendimos algunas reformas parciales en uno y otro gobierno pasado, ningún gobierno hasta hoy se ha propuesto iniciar una verdadera reforma de la gestión pública.

Al plantear la necesidad de profesionalizar el cuerpo de funcionarios que trabajan para el Estado mediante el enfoque meritocrático, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo fue una de las primeras instituciones en proponer una propuesta de nueva gestión pública para América Latina. Un punto importante de esta propuesta es la creación de un cuerpo de funcionarios públicos altamente especializados en el seno del Estado, encargados de formular las grandes políticas públicas que exige el desarrollo del país, al mismo tiempo que se ocupan de las actividades de regulación y de control del suministro de los servicios públicos. Una élite pública como la que propone este Centro Latinoamericano sería muy importante para los países emergentes, puesto que estos funcionarios no estarían comprendidos básicamente en el juego de los intereses políticos de los partidos ganadores de un proceso electoral. Estos funcionarios públicos estarían protegidos de las interferencias políticas, permanentemente entrenados, bien remunerados y bien motivados. Este podría ser uno de los primeros pasos hacia la construcción de una masa de funcionarios públicos que desempeñen su labor bajo un modelo de carácter gerencial. Aunque el Estado no es una empresa, la actividad pública sí se puede tornar más empresarial. Las actividades de las empresas ciertamente tienen fines lucrativos, mientras que los fines de una institución pública de carácter empresarial actúan de conformidad a los intereses públicos. Como dicen los autores de este informe la legitimidad de una empresa resulta de su supervivencia en la competencia en el mercado, en tanto que los gobiernos se legitiman por la vía democrática (CLADE 1998:10).

Debido a un mal gobierno el partido que se encuentra en el poder difícilmente será reelegido al término de sus funciones. Muchos partidos que llegaron al poder con enormes expectativas, al término de sus gobiernos abandonan el poder totalmente desacreditados porque no lograron satisfacer las demandas más elementales de los ciudadanos. En este caso se debe tener en cuenta que los políticos también se orientan por el deseo de ser electos y los burócratas pueden ser capturados por los intereses económicos. Pero es la necesidad de tener que pasar por el escrutinio democrático lo que hace a la acción de políticos y burócratas pasibles de control público (CLADE, 1998:10).

Por ello el CLADE considera que una reforma de la administración pública debe apuntar a estructurar una administración caracterizada por: a) la flexibilización organizacional capaz de hacer más ágiles a los gobiernos; b) el montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-consumidores; c) la implantación de un modelo

contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas (Marcelo Moriconi, op.cit.).

Se trata de buscar en la administración pública la eficiencia y efectividad de las políticas, optimizando en países pobres como el nuestro los escasos recursos con los que cuenta el país para atender a millones de ciudadanos, la mayoría de ellos desprovistos de los más elementales servicios como el agua, salud, salubridad, educación de calidad y otros.

Por ello los principales problemas en el estudio de la administración pública se concentran principalmente en el estudio de los factores subjetivos que motivan a los funcionarios públicos a comportarse de una o de otra manera, a organizarse para la actividad administrativa, la ecología de la administración y sobre todo la relación de la administración con la política. El sistema político es determinante porque las decisiones de la autoridad definen el modo como debe organizarse la institucionalidad en el país. El gobierno es el mecanismo a través del cual se toman las decisiones, se identifican los problemas, se proponen y se administra la cosa pública.

Como una instancia que contribuye a mantener el orden en la sociedad, la administración pública se articula con la sociedad, introyectando buena parte de sus conflictos y contradicciones. Se sostiene que la actividad del Estado es el resultado de las correlaciones políticas de las fuerzas sociales, renovando su actuación según el sentido de tal correlación. Como se postula que el Estado contiene a la administración pública, esta última tenderá a acompañar al Estado en su relación con el equilibrio de fuerzas imperante (Gustavo Blutman 2009: 35). Los sistemas de administración pública existentes en el Estado se presentan como sistemas sociales complejos y diferenciados que se articulan con los diferentes grupos sociales existentes en la sociedad.

Por el hecho de incorporar en el estudio de las administraciones públicas a las diferentes fuerzas sociales y los actores políticos involucrados surgen nuevas corrientes como el neo-institucionalismo, neo-Weberianismo, neo-públicas y otras que buscan romper con la tradicional corriente estructural-funcionalista. Esta considera a la administración pública como una entidad que tiene como principal función aplicar las leyes del Estado y no incorporan en el análisis de la administración pública los factores sociales y los actores políticos involucrados en la gestión pública.

Se puede constatar que no hay una, sino muchas corrientes de pensamiento que proponen distintos modelos de administración pública. Marcelo Moriconi presenta 4 corrientes importantes desde la aparición de la nueva gerencia pública. Moriconi (op.cit.) habla de una corriente denominada nueva gestión pública, el neo-Weberianismo, la gerencia social y la corriente neo pública.

La corriente nueva gestión pública pone énfasis en la importancia del mercado, la desregulación y la flexibilización laboral, así como en un Estado descentralizado, una evaluación por resultados, un control por incentivos y premios monetarios salariales y un criterio universalista.

La corriente neo-Weberiana también pone énfasis en la importancia del mercado, la administración civil de carrera, un Estado descentralizado, evaluación por resultados, control mixto por premios salariales y énfasis en el servicio público y tiene un criterio universalista.

La corriente de la gerencia social pone énfasis en el mercado y en el aspecto social, en el Estado descentralizado, la evaluación por resultados a posteriori, en el perfil social del gestor y un análisis de coyuntura.

La corriente Neo-pública pone énfasis en el mercado y los valores públicos, la creación de una cultura administrativa y ética pública, un Estado descentralizado, una evaluación por resultados a posteriori, en valores éticos y resultados, tanto en lo referente a la eficiencia coste-beneficio como al cumplimiento de leyes, objetividad y participación, y análisis de coyuntura.

Gustavo Blutman (op. cit) habla de 4 modelos además de los modelos tradicionales conocidos. El primer modelo está basado en la importancia de los mecanismos de mercado para la administración pública. Particularmente el reemplazo de la burocracia por mecanismos de mercado, al menos donde sea posible una solución eficiente, como los outsourcing, remates, privatizaciones y otros mecanismos. En este modelo el Estado que sigue siendo administrado por los agentes públicos debe rediseñarse para tener una forma de mercado, tanto cuando se contrata con incentivos generando competencias entre organismos públicos como con los mercados internos. En este modelo el Estado sigue ejerciendo funciones que no pueden ser subcontratadas, como por ejemplo la regulación. El modelo de un Estado mercado, sin embargo, puede llegar a generar costes adicionales al Estado por la duplicación de funciones de los organismos públicos que compiten entre sí y por el aumento de los gastos de coordinación de una estructura estatal de carácter regional.

En el segundo modelo, llamado participativo, tiene como objetivo la búsqueda de decisiones colectivas que mejoren el funcionamiento de la democracia, aun a expensas de aumentar el costo de funcionamiento del Estado. Es un enfoque que va de la ciudadanía hacia la clase política, que busca generar el empoderamiento de los empleados públicos, involucrándolos en la toma de decisiones que los afectan.

El tercer modelo se propone generar un gobierno flexible o desregulado. La preocupación principal es crear un marco en el cual los gerentes gerencien las distintas dependencias públicas con libertad. La idea parte del hecho que en otras administraciones han exagerado el reglamentarismo, muchos códigos y leyes que han generado una verdadera máquina de impedir eficientemente a la administración, lo que evita la resolución de problemas públicos concretos. Lo que aquí se propone es generalmente sustituir esta abultada burocracia por los mecanismos de mercado para dinamizar la administración pública. Aquí se debe tener en cuenta que hay determinadas funciones que solo pueden ser desempeñados por el Estado. En este modelo no se trata de disminuir las labores gubernamentales sino dar mayor libertad a los gerentes públicos, para que estos puedan

responder adecuadamente a los cambios. Conceptos como emprendimiento, creatividad o innovación figuran en el bagaje teórico de estos gerentes públicos.

El cuarto modelo es el llamado *New Public Management* o nuevo gerenciamiento público. Este modelo encierra en sí mismo distintas corrientes teóricas. La primera es la experiencia que bajo este concepto se ha dado en Nueva Zelanda y Gran Bretaña, se caracteriza por la aplicación del modelo de mercado a la función pública. El segundo modelo tiene su origen en los Estados Unidos y está asociado al concepto de reinención de gobierno o *reinventing government*. El objetivo es transformar los modelos burocráticos, incorporando en la administración pública el espíritu empresarial. En este modelo se rescata el pensamiento y la práctica empresarial de donde surgen las ideas de calidad total y el concepto de cliente como conceptos fundamentales para atender a los ciudadanos (Gustavo Blutman, 2009).

En este tipo de modelo administrativo se da prioridad a la incorporación en la administración pública de las herramientas administrativas del sector privado para recrear en el ámbito público condiciones similares a las del funcionamiento de los mercados. La mayor parte de las tecnologías sugeridas aparecen como respuestas creadas y desarrolladas por el sector privado frente a las exigencias del mercado y obedecen a preocupaciones tales como la tasa de rentabilidad, la obtención de resultados, los costos, las inversiones, el grado de competitividad, la orientación al cliente y la preocupación por la eficiencia, en tanto criterios que empresarios y gerentes deben constantemente promover y desarrollar para asegurar la adaptación de sus organizaciones a los entornos cada vez más competitivos. Dadas estas características para el *management* privado resulta prioritario el uso de técnicas mayoritariamente inclinadas hacia el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores (Gustavo Blutman, 2009: 63).

Desde el punto de vista del gerente público, el objetivo de este modelo es mejorar los servicios públicos que las distintas dependencias del Estado prestan a los ciudadanos.

El propósito en este modelo - como lo dice Blutman (op.cit.)- es la implementación de políticas públicas como es el caso de la gerencia pública tradicional. En este último caso el centro de la atención se dirige al ciudadano o a la comunidad, mientras que el modelo de management privado el eje de la preocupación es el ciudadano, no como elector sino como cliente. Lo que implica que el concepto político de ciudadano es reemplazado por una categoría del mercado como el de cliente a quien se le debe prestar un servicio de calidad y eficiente.

Esta conceptualización de la administración pública da lugar a una clara diferenciación entre la administración pública y la política. La política comprende el ámbito del ejercicio del poder en el ámbito de las decisiones políticas. La administración pública, por el contrario, se refiere al ámbito de la implementación de las políticas que hacen los funcionarios públicos. En este caso el rol del político y su campo de trabajo (poder) está bien delimitado en relación al campo de la administración pública que busca implementar las políticas públicas. De allí que esta última concepción esté

más estrechamente ligada a la idea de tercerización de los servicios como un método de ejecución de las políticas y definición de metas que se proponen los gerentes públicos.

Esta nueva manera de gerenciar la cosa pública se sustenta en herramientas y dispositivos que se emplean en el mercado y que exitosamente pueden ser traspasados a la gestión pública. Entre los principios que ordenan este gerenciamiento público bajo el espíritu empresarial podemos sugerir los siguientes:

- La idea de superar el paradigma tradicional evitando la excesiva obediencia, el secreto, la normatización de las acciones;
- El gerente público debe tomar decisiones rápidas en situaciones complejas;
- Una clara separación de las funciones políticas de las administrativas;
- No distinción de las actividades propias del Estado de las de la sociedad (privatizar todo lo privatizable);
- Creación de agencias para programas específicos con plazos y metas y en base a contratos y evaluación de desempeño;
- Gestión por resultados y búsqueda de aumentar la calidad (Gustavo Blutman, 2009: 65,66).

La idea es que todos estos principios inspiren un modelo de Estado diferente al Estado tradicional burocrático, anquilosado y atrasado. Un Estado eficiente, innovador, efectivo, enfocado en el ciudadano como un cliente a quien tiene que atenderse de manera eficaz, rápida y segura como si se tratase de un cliente de una empresa privada altamente competitiva en el mercado nacional y mundial.

A partir de la idea central de buscar la eficacia en la administración pública para dar viabilidad a la gobernabilidad democrática en distintos países, principalmente en los más desarrollados, se proponen distintos modelos de innovación de la administración pública. El motor de estos modelos de innovación pública está basado en los conceptos de eficiencia, eficacia, liderazgo y economía. Casi todos los modelos de innovación pública proponen la separación de la política y la administración, considerando que esta última podría seguir un rumbo diferente a la del poder, el que por su propia constitución no puede operar rápidamente grandes cambios a nivel del Estado. La administración, en cambio, por desenvolverse en la esfera cotidiana genera rápidamente en los procesos administrativos satisfacción o insatisfacción de los ciudadanos. Lo que subyace a muchos de estos modelos es una suerte de supresión de la política en el manejo de la cosa pública, en el supuesto de que un buen gobierno podría hacerse sin política. Un nuevo modelo de gerencia pública o gerencialismo, como así se conoce estos nuevos enfoques de gerencia pública, se impone como consecuencia de importantes giros ideológicos liberales en muchas democracias Europeas y en los Estados Unidos, los que terminaron por imponer una nueva visión sobre cómo debe organizarse institucionalmente el Estado y modificar así las relaciones en la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos. Pero esta situación no tiene por qué confundirse con el achicamiento total del Estado y el predominio del mercado sobre las relaciones de poder. De lo

que se trata en este caso -como dice Arellano- es de reformular los presupuestos metodológicos del gerenciamiento público para reconfigurar el sector público con miras a generar gobiernos que sustenten su actuación en términos de resultados obtenidos y de impactos reales observados (Marcelo Moriconi, 2008: 80).

Se trata de un modo de actuación del Estado para mejorar la gobernabilidad. Fukuyama sugiere superar la perspectiva **NORMATIVA** (legal) como un modo de incentivar las motivaciones deficitarias de los funcionarios del gobierno con incentivos antes que mediante un complejo y cambiante conjunto de normas. Por esta razón, un enorme volumen del trabajo que se está realizando en estos momentos para mejorar la gobernanza pretende alinear los incentivos de los agentes y los principales. El método empleado generalmente para alcanzar este objetivo radica en fomentar una mayor transparencia en las actividades de los agentes (un eufemismo empleado para referirse al control de su conducta) y obligarles mediante recompensas y sanciones a rendir cuenta de sus acciones. Buena parte del trabajo de la escuela de elección pública consiste en elaborar acuerdos consustanciales y legales que minimicen la captación de rentas y otro tipo de costes de agencia. Otro sistema -de mayor viabilidad en el sector privado que en los organismos públicos- consiste en unir a propietarios y directores mediante la concesión a los agentes de opciones sobre las acciones u otras formas de participación en los beneficios de la propiedad (F. Fukuyama, 2004: 80).

No se conoce en la gestión pública un caso de concesión de acciones u otras formas de participación de los funcionarios públicos en los beneficios de la “propiedad”, porque el Estado no es una empresa donde los ciudadanos o los administradores pueden tener acceso a determinadas formas de participación en la propiedad. La propiedad estatal no pertenece a un individuo en particular sino es de “todos para todos”. Esta situación no descarta en absoluto, sin embargo, el empleo de recompensas a los funcionarios para hacer más efectivo su trabajo.

Según Salas (2003), un Estado como el nuestro es reflejo de la sociedad y si en esta hay altos índices de corrupción, lo más probable es que hallemos elementos de corrupción no sólo en sus estructuras burocráticas, sino también en empresarios, sindicalistas y otros dirigentes corporativizados que no intentan modificar el sistema porque les resulta funcional a sus propósitos (Salas, 2003: 10).

En nuestro país, el comportamiento de los funcionarios públicos no está exento de formas de comportamiento indeseables. El ausentismo, la falta de atención al enfermo, la venalidad o el nepotismo está en casi todas las esferas de la administración pública, determinando la imperiosa necesidad de reestructurar la administración. No obstante que los discursos políticos proponen reformas, la mayoría de las veces estas nunca se emprenden o se emprenden parcialmente cuando de lo que se trata es de adoptar un enfoque en profundidad, que permita reestructurar toda la burocracia pública para que se pueda gerenciar la cosa pública con eficacia.

En los países Europeos y los Estados Unidos que han llevado a cabo reformas administrativas en profundidad, el cambio administrativo ha coincidido con el auge de la economía dando lugar a la modernización de estos estados y a la imperiosa necesidad de pasar de un Estado burocrático y tradicional a un Estado liberal y moderno, que les ha permitido trazar el camino por el cual discurren estos países por el siglo XXI. El gran reto de un país y un Estado pobre como el nuestro, con serias dificultades económicas, es tener una administración eficaz. Pero para lograrlo tendríamos que contar con los recursos y la voluntad política de nuestros gobernantes. La encrucijada en la cual se ve inmerso nuestro país es fatal. Tenemos poco dinero para gastar, pero quisiéramos servir cada vez mejor y al mayor número posible de compatriotas con eficacia. Para ello cualquiera que sea nuestro nivel de desarrollo económico tenemos que optimizar nuestros escasos recursos, a la vez que se tiene que dar prioridad al servicio público que se presta a los ciudadanos.

Uno de estos servicios prioritarios en nuestro país es la seguridad ciudadana, es decir la protección física de los ciudadanos de las amenazas delincuenciales que en la actualidad están afectando a todos los niveles de nuestra sociedad. Tratándose de un sector crucial del desarrollo del país tienen que modernizarse los procesos de implementación administrativa de las políticas de seguridad que hacen los funcionarios públicos, porque resulta prioritario proporcionar a los ciudadanos los mejores servicios policiales para la defensa física de las personas. La mayoría de los ciudadanos en este país esperamos una prestación de servicios públicos de calidad y tratándose de la protección física de nuestras vidas, las exigencias de estos servicios son aún mayores. Cualquiera que sea el nivel de criminalidad alcanzado en el país, la acción fundamental del Estado es la implementación de un modelo de acción del Estado que permita aumentar la eficiencia y efectividad. Mientras más pueda recrear el ámbito público las condiciones similares al funcionamiento del mercado. Y mientras más pueda la gestión pública hacer uso de técnicas mayormente inspiradas en el cálculo, la cuantificación y la elaboración de indicadores, el concepto político de ciudadano será reemplazado por el concepto de cliente, totalmente ligado al mercado. Porque cuando se busca la eficiencia en la atención al ciudadano tiene que hacerse con herramientas y dispositivos que se emplean en el mercado para garantizar una administración pública eficaz. La administración de procesos de implementación de políticas públicas que incorporan herramientas y dispositivos de mercado traslada a la administración pública preocupaciones de la lógica de mercado tales como la obtención de resultados, presupuesto por resultados, tasa de rentabilidad, grado de competitividad, orientación al cliente, preocupación por la eficiencia y otros.

La concepción de gestión pública inspirada en el espíritu empresarial busca superar las premisas de la organización burocrática que mayoritariamente rige la gestión administrativa gerencial del sector público. Se trata de cuestionar la forma tradicional y burocrática de funcionamiento de la administración, reemplazándola por otra más eficiente y eficaz capaz de prestar los servicios que los ciudadanos esperan. Los ciudadanos quieren que sus gobiernos funcionen, que sean más productivos y que su moneda tenga rentabilidad.

Existe una gran diferencia entre la empresa privada y la administración pública. Introducir cambios en el seno de la administración pública a partir de la lógica del mercado no significa que los organismos públicos se conviertan en una empresa privada ni actúen como ella. Los organismos públicos están inmersos en la lógica del poder, mientras que los negocios habitan la economía de mercado. Las organizaciones privadas están en el seno de sistemas de mercado altamente funcionales, mientras que los organismos públicos se encuentran en un sistema político regido por las relaciones de poder. De lo que se trata aquí es de transformar los organismos y los sistemas públicos, con instrumentos y dispositivos ligados al mercado que produzcan y generen mejoras espectaculares en su eficacia, eficiencia, adaptabilidad y capacidades para innovar, cambiando los incentivos, los propósitos, las responsabilidades y la cultura de la vieja burocracia tradicional por una administración pública que mejore los procesos de implementación de las políticas públicas.

El proceso de transformación de la administración pública consiste en sustituir los sistemas burocráticos públicos por sistemas empresariales públicos, que innoven de forma habitual y mejoren continuamente su calidad sin necesidad de que este proceso se lleve a cabo obligado, sino al contrario de manera natural.

Estos cambios tienen que ir desarrollándose a medida que el país se moderniza, porque este tipo de procesos difícilmente puede ejecutarse en un modelo de gobierno de tipo oligárquico. Debe tenerse en cuenta que los cambios en la administración pública corren paralelos a los cambios que se dan en la economía nacional y mundial. El proceso de globalización nos obliga a ser cada vez más eficientes, porque el mundo de hoy es sumamente competitivo. Si queremos participar ventajosamente en este proceso mundial, del cual no parece excluirse ningún país en el mundo, tenemos que ser eficientes y eficaces para insertarnos en el mundo global animado por una gran actividad cognoscitiva y de plena información. Este contexto exige un nuevo tipo de instituciones públicas que no va de acuerdo con los viejos gobiernos burocráticos anclados en una gobernabilidad de la era industrial. Es importante comprender que la administración pública, para ser competitiva en el nuevo mercado global, tiene que transformarse cualquiera que sea su situación. Luchar para adaptarse a un inmenso océano de cambios que se está dando en el mundo. Los modelos burocráticos que vienen funcionando en la administración pública de nuestro país lo vienen haciendo no por eficientes, sino porque vienen resolviendo los problemas a su modo. Prestan los servicios básicos a la gente, atienden a su modo los servicios de salud, educación, seguridad de las personas, desempleo, justicia, carreteras, escuelas y otros. Pero el mundo en el cual está inmerso hoy el Perú, es un mundo de cambios veloces, un mercado global que presiona al alza en calidad de servicios y productos, donde la mayoría de la gente, incluidos aquellos de los lugares más recónditos acceden a la información con rapidez.

Se sabe que la economía está basada en el conocimiento y los trabajadores exigen o trabajan en autonomía, los consumidores buscan gran calidad y amplias opciones que exigen tener instituciones flexibles, adaptables, eficaces, productivas y responsables con los clientes. En otras palabras,

se necesitan instituciones eficaces, que no solo se limiten a servir a los clientes sino que produzcan mejoras espectaculares en su eficacia, capacidades para innovar cambiando su propósito, sus incentivos, su responsabilidad, sus estructuras de poder y su cultura.

El modelo burocrático funciona no por eficiente, sino porque resuelve a su modo los problemas básicos de la gente; funciona si las tareas son relativamente simples, los consumidores aceptan los servicios y las deficiencias en la calidad las toman como naturales. La nueva realidad globalizada del país complica la vida de estas instituciones burocráticas tradicionales herederas de regímenes políticos oligárquicos y populistas. Por ello la burocracia tradicional ya no nos es útil.

Desde la década de los 90, el país fue modernizándose. Al mismo tiempo que se generan importantes cambios en su economía y forma parte de organismos económicos y políticos internacionales, lo viejo burocrático deja de ser útil y comienzan a darse medidas parciales para renovar los organismos públicos, impulsando a los gobiernos a partir de la década de los 90 a tener que impulsar cambios. Las medidas a lo largo de estas últimas décadas siempre han sido parciales, ningún gobierno ha emprendido un cambio en profundidad de la gestión pública. Ninguno de los presidentes del país, menos los gobernadores regionales, ni los alcaldes han buscado vías alternas para prestar servicios más eficientes a sus clientes; a pesar de las crecientes demandas ciudadanas, que presionan por una calidad en la prestación de los servicios, estos se encuentran inmovilizados por el control burocrático ante una sociedad cada vez más demandante de servicios y con necesidades muy diversas y heterogéneas, que exigen nuevas lógicas de integración y funcionamiento de los organismos públicos bajo el espíritu empresarial.

Están equivocados quienes piensan que este proceso de innovación de la administración pública implica que el gobierno debe funcionar como una empresa. Este no es el caso porque gobierno y empresa son en esencia dos cosas muy diferentes. Gobierno y empresa no tienen los mismos objetivos ni los mismos móviles, ni sus fuentes de ingreso son las mismas. A diferencia de los empresarios, la administración pública está abocada a tomar en cuenta el interés general de las personas y de ningún modo el interés de uno solo o de un grupo en particular. A diferencia de los empleados empresariales, los empleados públicos ven los riesgos y las recompensas de modo distinto que los privados, porque la misión fundamental de un gobierno no consiste en ganar dinero, sino hacer el bien común y no enriquecerse. La preocupación general de un gobierno es servir o intentar servir de manera igual a todos, con independencia de las posiciones y situaciones ideológicas, económicas o sociales. En la administración pública no se pueden alcanzar los mismos objetivos que en una empresa, porque esta última es de carácter estrictamente mercantil. A pesar de encontrar muchas similitudes entre la gestión pública y la gestión empresarial, la teoría de la administración de una empresa no es suficiente para administrar la cosa pública. Administrar un gobierno en términos empresariales no significa, sin embargo, que el gobierno se torne una entidad privada. El gobierno ciertamente no puede actuar como una empresa, puesto que está sostenido por principios democráticos. Cuando un gobierno no está sostenido por estos principios, como así ocurre en los regímenes autoritarios u oligárquicos, la democracia se desnaturaliza porque esta sirve a los

intereses de una o unas cuantas familias, en desmedro de las grandes mayorías, como ha ocurrido en el Perú, en la década de los años 30, 40 y 50 del siglo pasado.

Aunque los distintos gobiernos que se han sucedido en el Perú, después de la década de los 90, han intentado ejecutar algunas reformas administrativas, siguen aferrados a ideas obsoletas en el campo de la gestión pública. La mayoría de los líderes políticos siguen sujetos al viejo modelo burocrático de administración del Estado y defienden en unos casos la reducción del Estado (neoliberales) y en otros la ampliación de este, en todos los campos de los servicios públicos o el recorte de un programa o la expansión de otro, pero ninguno de ellos trata sobre lo obsoleto que ha quedado nuestra administración pública porque el problema principal es la forma cómo se ejerció y se ejerce el poder. Desde que se ha instaurado la democracia, el ejercicio del poder dice Carlos Sebastián (2016) ha tenido tres características que se han ido manifestando de forma creciente: la ocupación de instituciones públicas por parte de las cúpulas de los partidos políticos, una forma de hacer política dominada por un marcado clientelismo y por intereses corporativos, y una devaluación de la producción legislativa, consecuencia de otorgar un gran rédito político a la producción publicitada de una nueva ley y poco valor al cumplimiento de la misma y al análisis de los incentivos que la norma genera. A la devaluación de las leyes también han contribuido los frecuentes incumplimientos de las mismas por la propia Administración (C. Sebastián, 2016:21).

Esta forma de ejercer el poder no ha resuelto hasta hoy la burocratización de los organismos y sistemas públicos. Los problemas que quedan pendientes en este campo son muchos, pero podríamos nombrar algunos elementos innovadores que permitirían superar esta vieja burocratización de la administración pública. Nos referimos, por ejemplo, a la necesidad de promover la competencia entre proveedores, redefinir a los usuarios como clientes y no como “ciudadanos”, prever los problemas y no esperar que estos ocurran para proporcionar el servicio requerido, descentralizar la autoridad mediante la gestión participativa y sobre todo preferir los instrumentos y dispositivos de mercado antes que los mecanismos burocráticos. En cada uno de estos principios subyace una nueva forma de entender el gobierno, un nuevo modelo coherente de gobierno inspirado en las experiencias exitosas de las organizaciones de mercado, que trasladadas al sector público permiten reinventar la gobernabilidad, dejando de lado los gobiernos burocráticos, tradicionales que afectan el desarrollo del país. El problema medular que nos mantiene en una situación de atraso y subdesarrollo es el tipo de gobierno deficiente que hemos tenido a lo largo de nuestra vida republicana.

Para superar este problema necesitamos una nueva gestión gubernamental inspirada en el espíritu empresarial, llamado también gobierno empresarial, que produzca más, pero con menor costo; que priorice las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos, que empodere a los empleados en la toma de decisiones para romper con la jerarquización burocrática de las instituciones públicas y acabar con la tramitología y papeleo innecesario en casi todos los niveles del sector público.

Llevar el espíritu empresarial al sector público tiene que hacerse de manera crítica, evaluando en cada sector los impactos positivos y negativos de este tipo de gerencia pública que se quiere implantar.

El manejo de los recursos y los gastos, preocupación básica de cualquier organismo público y privado, aplicado a un presupuesto por programas o resultados ha sido enormemente beneficioso para el manejo del presupuesto público, porque en lugar de centrarse en los productos de las actividades lo hace en los resultados o los objetivos, es decir la necesidad de lograr calidad o efectividad en la producción del servicio que se está promoviendo. La idea del presupuesto por resultados, por el modo como se usa supone la posibilidad de ofrecer a los administradores y legisladores una mayor información objetiva sobre el gasto público. Este tipo de información orienta las decisiones de los legisladores, en cuanto a la asignación de nuevos o mayores recursos para el sector, que ha hecho un buen uso de su presupuesto en beneficio de los usuarios. La asignación de los recursos y los egresos con objetivos identificables hace de este instrumento un magnífico recurso para responder con agilidad y eficiencia a las demandas de los usuarios. El desarrollo de un presupuesto por programa o resultados requiere de una gran habilidad administrativa empresarial.

Lo que debe tenerse en cuenta es la pasión por la eficiencia que debe tener la administración pública. El desarrollo de una nueva gestión pública exige nuevos retos, tanto en la comprensión como en la práctica de la administración de lo público. Lo que tiene que comprenderse es que estos cambios en la gestión administrativa del sector público influyen en dos dimensiones de la actividad del gobierno. Por un lado, en la redefinición de las funciones del Estado a partir de la acotación de su campo de acción en la llamada reforma del Estado y, por otro, las posturas con las que se pretende dar solución al viejo problema de hacer la tarea del Estado más eficiente y eficaz. Esta corriente basa su análisis y propuesta en dos pilares dominantes que le pueden proveer legitimidad. Se ha retomado el liberalismo económico y la corriente de “elección racional” a partir de las cuales se sustentan las prescripciones sobre el tamaño del aparato del gobierno, así como el comportamiento de los individuos (tanto burócratas como consumidores). La segunda es la teoría de la organización, con la que se da soporte a propuestas como autonomía de gestión, evaluación por indicadores de desempeño, desarrollo del liderazgo de gerentes, cultura organizacional, etcétera (David Arellano, 204: 144).

Encontramos aquí una suerte de retorno del gobierno a la sociedad, la búsqueda de atender a los ciudadanos en sus demandas de manera eficiente, lo que pasa por la modernización de la administración pública en la que los gerentes públicos juegan un rol dinamizador de las tareas del Estado. Ante una sociedad más demandante y con necesidades diversas y heterogéneas, el Estado aparece como una institución que tiene que redefinir sus tareas para ser más eficiente y eficaz, dando en estas circunstancias una mayor libertad de acción a los gerentes encargados de las dependencias gubernamentales para desarrollar una nueva cultura organizacional.

Cabe reconocer, sin embargo, la necesidad de ejercer control sobre los gerentes que adquieren mayor discrecionalidad para disponer y hacer uso de los recursos públicos. A este dilema se ha respondido con la vieja idea de que la moral de los servidores públicos obligaría a que la libertad de acción de los gerentes públicos se encaminará a dar respuestas más ágiles a las problemáticas y demandas de la sociedad. Por otra parte, se ha buscado evaluar a los funcionarios por indicadores de su desempeño más que por el cumplimiento de reglas y procedimientos rígidos. Así se cumple con la prescripción de evaluar los impactos de los productos de las organizaciones en la solución de los problemas que se atacan (David Arellano, 2004: 145).

En esta propuesta de gestión pública inspirada en el espíritu empresarial radica la gran apuesta por solucionar los problemas de gestión pública con mecanismos derivados de la lógica de mercado, basada en mecanismos de administración de calidad o de reingeniería de procesos. Pero lejos de esperar que este proceso implique exclusivamente adaptar la administración pública a entornos competitivos; la gestión pública, así como el papel económico del Estado, la relación entre el Estado y la sociedad, el redimensionamiento de lo público, involucra aspectos de orden político complejos que pasan por una profunda reforma del Estado. La complejidad política que implica una reforma del Estado comprende una serie de contradicciones o dilemas que no pueden fácilmente resolverse, sobre todo en el campo de la administración pública, donde tenemos que asistir probablemente a la presencia de un determinado tipo de gobierno que combine el uso de mecanismos de gestión burocráticos (como los de la propuesta ortodoxa) y las herramientas gerenciales que le den a la administración pública nuevas posibilidades de adaptación a los contextos turbulentos y altamente complejos que caracterizan a la función pública (D. Arellano, 2004: 147).

En un país como el nuestro, con una dinámica de funcionamiento lento del Estado, por la complejidad política difícilmente se puede trasladar a toda la administración pública herramientas y dispositivos que se emplean en el mercado. Hace falta llevar a cabo profundas reformas del Estado.

Pero este mismo Estado, frente al límite extremo de los mecanismos de gestión burocrática en determinados sectores de la gestión pública, tiene que resolver la presión de las demandas de servicios (antes que este colapse) con nuevas herramientas de gestión que le den a la administración pública la posibilidad de superar los estados burocráticos, adaptándose de la mejor manera posible a nuevos instrumentos de gestión. En este caso será imprescindible rediseñar en este u otro sector una nueva configuración del espacio público, con nuevas herramientas gerenciales para hacer la tarea del Estado más efectiva.

Este hecho nos lleva a rediseñar el espacio público ministerial del sector de Interior con nuevas propuestas de autonomía de gestión en el campo de la salud, la vivienda, la administración de los colegios policiales, la tercerización del servicio de patrulleros y una propuesta también tercerizada de una vigilancia policial satelital. La prestación de los servicios en los distintos espacios públicos ya ha colapsado, es decir no hay solución a las demandas a través del sistema de gestión burocrática, por lo que es necesario hacer uso de los mecanismos de gestión de mercado, tales

como la autonomía de gestión, evaluación por indicadores de desempeño, desarrollo del liderazgo de gerentes, cultura organizacional y otros, en tanto no se dé una solución acabada al viejo problema de las tareas que tiene que cumplir el Estado.

El patrullaje motorizado con el uso del automóvil aventaja a todos los demás métodos generales de patrullaje, porque la velocidad permite una respuesta rápida a las demandas de servicios de emergencia y la posibilidad de cubrir grandes zonas geográficas. Puede dar cabida a otros oficiales, detenidos, ropa extra, un radio, una computadora, armas adicionales, pertrechos de control de disturbios, un extintor, un maletín de primeros auxilios y otras clases de equipo, lo que convierte a la patrulla en una oficina policiaca móvil (J. J. Fyfe y otros, 1997: 604).

Las ventajas del automóvil en el control de la delincuencia, como se puede ver es vital, lo que exige a cualquier gobierno mantener una importante flota de miles de patrulleros para asegurar las operaciones de seguridad ciudadana. Pero la gran dificultad no está en la calidad de la máquina, sino en su mantenimiento, es decir en la reparación permanente de estos vehículos que por el exigente uso requiere un cambio rápido de pertrechos. Este servicio no lo puede dar una institución policial, porque el mantenimiento de unidades motorizadas no es una especialización de la policía. En estas condiciones es sumamente difícil, para una institución policial cuyas funciones son totalmente diferentes al del mantenimiento de sus diversas flotas motorizadas, seguir operando con el sistema de compra de vehículos si no tienen el mantenimiento adecuado.

Por ello se tiene que plantear una profunda modernización en la adquisición de estos vehículos, radicalmente distinta en su concepción y manejo, porque la prestación de este servicio, el patrullaje motorizado, requiere un nuevo enfoque centrado en la llamada tercerización de este servicio, la que puede revitalizar el aparato administrativo de la Policía Nacional del Perú para actuar de manera eficiente, eficaz y con legitimidad. La tercerización del servicio es una alternativa a la que ofrece la administración pública tradicional, es decir la compra de patrulleros, una alternativa que puede solucionar de manera efectiva los mecanismos atrasados de una administración pública mediante soluciones viables y de reformas efectivas.

Para tener una administración pública eficiente se tienen que dar mecanismos de gobernanza y políticas que estén orientadas a generar profundos cambios al nivel del gobierno cualquiera que este sea, porque este es el único capaz de transformar el comportamiento de las instituciones y organizaciones gubernamentales. El proceso de cambio de la administración pública no es un proceso exclusivamente técnico, ya sea de diseño institucional o de diseño gerencial. Se trata más bien de un proceso estrictamente político a través del cual se revalorarán las reformas que implican un cambio en la administración pública.