

# Evaluación de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo

ANGEL FUERTES



## Problema de investigación

Al margen de algunas discrepancias por motivos ideológicos, el tema del Estado y la gestión que realiza tiene mucha importancia para el desarrollo de las sociedades modernas y cualquier transformación que se quiera implementar en estas. El Informe del Índice de Transformación BTI 2014 sostiene que la calidad del Gobierno es una contribución esencial para el éxito del proceso de transformación política y económica sostenible de los países en desarrollo.

Al respecto, se han efectuado algunos avances en el Perú a partir de enero del 2002, principalmente de carácter normativo; los mismos que empezaron con la expedición de la Ley n° 27658 – Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, norma que declaró al Estado Peruano en proceso de Modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano. No obstante, la gestión pública peruana viene siendo objeto de serios cuestionamientos en los ámbitos nacional e internacional.

El proceso para lograr una mejora sustantiva de la Gestión Pública Peruana es bastante complejo y requiere múltiples esfuerzos. Es especialmente importante un decidido y efectivo apoyo político y capacidad técnica, aunado a la comprensión de

la población, considerando las molestias y hasta perjuicios que le podría causar la paralización, reorientación y hasta la supresión de algunos servicios públicos.

En este contexto, se planteó la necesidad de investigar e identificar cuál es la participación del Poder Ejecutivo en la eficacia de la Gestión Pública Peruana, teniendo en cuenta la responsabilidad constitucional y legal que le corresponde como principal responsable del Gobierno Nacional, así como por ser el ente rector de la formulación e implementación de las políticas y objetivos nacionales en toda la administración pública; además de ser el principal garante del Gobierno Unitario.

El objetivo general de la tesis está orientado a identificar las principales limitaciones que tiene el Poder Ejecutivo para desempeñarse en forma eficaz, teniendo como marco de referencia un modelo de organización y funcionamiento diseñado conforme a lo dispuesto por la Constitución Política, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la normativa que regula el Proceso de Descentralización y la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. El análisis comprende el periodo 2000-2014.

## Algunas limitaciones para realizar la investigación

Los estudios e investigaciones en materia de gestión pública provienen, por lo general, de organismos internacionales o de otros países, pues en



Fuente: Gestión

nuestro medio son poco frecuentes; entre los que destacan se encuentra la investigación por Gustavo Guerra en 1999. Por lo tanto, existen pocas investigaciones referidas a nuestra realidad, a diferencia de países como Argentina, México y Colombia. Al respecto, el Grupo de Investigación sobre la Capacidad del Estado Peruano de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la PUCP manifiesta que el Estado Peruano ha tenido menos importancia académica que otros temas como los partidos políticos, el régimen político, los movimientos o los conflictos sociales.

### Metodología

La investigación utiliza un enfoque mixto y un diseño explicativo secuencial que permite recolectar y analizar datos cuantitativos, seguido de la recolección y evaluación de datos cualitativos. Los datos se obtuvieron de documentos emitidos por organismos internacionales y por el Estado Peruano (ministerios y organismos públicos del Poder

Ejecutivo). Asimismo, se aplicaron entrevistas en profundidad a académicos, consultores en gestión pública y a funcionarios que vienen laborando especialmente en ministerios. En función a ello, se llegaron a las siguientes conclusiones.

### Principales conclusiones

De acuerdo con la información proveniente de los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial, el Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann Stiftung y el Índice de Densidad del Estado del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, la Gestión Pública Peruana no es de las mejores de Latinoamérica y tampoco se aprecian mejoras significativas en ella durante el periodo 2000-2014, pese a la cantidad de normas expedidas y el significativo incremento presupuestal. Solo en gastos de personal y obligaciones sociales, estos se incrementaron en más de tres veces entre el 2001 y el 2013, sin considerar el 2014 en que la proporción fue mayor.

En el cuadro 1 se muestra que el Perú tiene un indicador de efectividad de gobierno con valor negativo, que no ha sido superado durante el periodo (2000-2013) a pesar de la normativa expedida y de los recursos comprometidos. Según el Banco Mundial, este indicador mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos. En comparación con otros países latinoamericanos, en este indicador estamos por debajo de Chile, Costa Rica y Uruguay y otros países más. Con relación al resto del mundo, estamos mejor que 104 países, pero debajo de los 110 restantes países evaluados.

El Índice de Transformación de la Fundación Bertelsmann también es un indicador que sigue una orientación similar. Este índice está conformado, además del índice de transformación de la gestión que es motivo de nuestra preocupación, por los índices de transformación política y económica, cuya mejora está supeditada a los logros de

una buena gestión. En el reporte correspondiente al 2014, encontramos apreciaciones tales como que el Perú cuenta con un «estado relativamente débil» y que entre los factores negativos se manifiesta que tiene «instituciones administrativas y jurídicas estatales ineficientes».

A continuación, se identificaron algunas posibles causas de la deficiente gestión del Poder Ejecutivo.

En primer lugar, no existe una adecuada definición e integración de los diferentes componentes de una estrategia de desarrollo nacional. Se cuenta con políticas públicas deficientemente definidas y un Plan Nacional aprobado que tampoco está articulado con los planes estratégicos sectoriales, regionales y locales. La estrategia integral de desarrollo nacional, que es responsabilidad del Poder Ejecutivo aún está en construcción; consecuentemente esta instancia no cuenta con un referente institucional válido que guíe su organi-

Cuadro 1.

## EFECTIVIDAD DE GOBIERNO

Países	2000		2003	2006	2009	2012	2013	
	Est. Eficacia	R. Percentil	Est. Eficacia	Est. Eficacia	Est. Eficacia	Est. Eficacia	Est. Eficacia	R. Percentil
CHILE	1,10	84,90	1,20	1,10	1,30	1,30	1,20	86,10
COSTA RICA	0,20	62,90	0,30	0,10	0,30	0,50	0,50	67,90
URUGUAY	0,40	68,80	0,50	0,40	0,60	0,40	0,40	66,00
PUERTO RICO	1,10	85,90	1,00	0,60	0,40	0,40	0,40	65,10
MEXICO	0,20	62,00	0,20	0,20	0,20	0,30	0,30	63,20
PANAMA	0,20	62,40	-0,10	0,10	0,10	0,30	0,30	63,60
COLOMBIA	-0,30	44,40	-0,10	-0,10	-0,20	0,00	0,00	56,50
JAMAICA	0,00	56,60	0,10	0,30	0,20	0,00	0,00	54,50
HONDURAS	-0,50	33,70	-0,60	-0,60	-0,70	-0,07	-0,70	25,40
BRASIL	0,10	58,00	0,20	-0,20	-0,10	-0,10	-0,10	51,20
EL SALVADOR	-0,50	35,10	-0,30	-0,20	0,00	-0,10	-0,10	49,30
<b>PERU</b>	<b>-0,10</b>	<b>52,70</b>	<b>-0,40</b>	<b>-0,60</b>	<b>-0,40</b>	<b>-0,20</b>	<b>-0,10</b>	<b>48,80</b>
ARGENTINA	0,10	58,50	0,00	0,00	-0,30	-0,30	-0,30	44,50
BOLIVIA	-0,30	43,40	-3,00	-0,60	-0,60	-0,40	-0,40	41,60
ECUADOR	-0,80	21,00	-0,80	-1,00	-0,80	-0,50	-0,50	37,30
REPUBLICA DOMINICANA	-0,30	42,90	-0,50	-0,60	-0,60	-0,60	-0,50	36,40
GUATEMALA	-0,50	35,60	-0,40	-0,60	-0,70	-0,80	-0,70	27,30
NICARAGUA	-0,60	30,20	-0,70	-0,80	-0,90	-0,90	-0,80	23,00
PARAGUAY	-1,20	9,80	-0,90	-0,90	-0,90	-0,90	-0,90	20,10
VENEZUELA	-0,80	24,40	-1,00	-1,00	-1,00	-1,10	-1,10	13,40

Fuente: <http://databank.bancomundial.org/data/views/reports/tableview.aspx>

zación y funcionamiento e impacte positivamente en el bienestar del ciudadano y el desarrollo del país, tal como lo establece la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.

El seguimiento y evaluación también son funciones técnico-normativas importantes para ejercer una efectiva rectoría por parte del Poder Ejecutivo, porque permitiría a esta instancia conocer los avances en el cumplimiento de las políticas públicas aprobadas y así poder tomar las decisiones oportunas que correspondan, basadas en evidencias y no, en supuestos antojadizos y arbitrarios. Como dice un conocido aforismo: «lo que no se puede medir no se puede gestionar, y lo que no se puede gestionar no se puede cambiar o mejorar».

Ya en el 2007, el BID puso en evidencia esta deficiencia al asignar al Perú un puntaje de 1,2, por debajo de países como Chile (4,5), Colombia (3,7) y Costa Rica (3,0) en el cumplimiento de la función de monitoreo y evaluación. Nuestro país tenía uno de los puntajes más bajos de los 24 países de América Latina y el Caribe evaluados.

Actualmente, CEPLAN todavía no ha implementado la función de «Conducir el Subsistema de Seguimiento y Evaluación de la gestión estratégica del Estado» que le fue asignada en su ley de creación.

Por su parte, existe una atomización de las funciones del Poder Ejecutivo, a través de más de 140 entidades públicas, que impiden mejorar la coordinación y concertación de esfuerzos y recursos institucionales para optimizar la dirección estratégica del Estado.

Se han identificado hasta 141 entidades diferentes en el Poder Ejecutivo, entre ministerios (19), otras entidades públicas (80) y empresas del Estado (42). De ellas, 18 dependen de la Presidencia del Consejo de Ministros, además de los 18 ministerios restantes, 62 de los demás ministerios y 42 del Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado-FONAFE, entidad encargada de normar y dirigir la actividad empresarial del Estado.

Nótese que 36 entidades dependen de la Presidencia del Consejo de Ministros y 62 entidades de los 18 ministerios restantes. Como es de imaginarse, lograr una adecuada coordinación y articulación de objetivos, esfuerzos y recursos entre todas estas entidades no es nada fácil. Más aún, si esta coordinación la ampliamos al nivel intergubernamental, a otros poderes del Estado, organismos constitucionales autónomos y a otras entidades nacionales e internacionales.

Esta deficiencia ha sido reconocida en forma recurrente por Gustavo Guerra y diversas consultorías solicitadas por la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, además de organismos internacionales como la OCDE y el BID. Inclusive, se han planteado y desarrollado diversos mecanismos para superar esta problemática, tales como la implementación del «Centro de Gobierno».

Junto a lo anterior, el Poder Ejecutivo no cuenta con el personal calificado ni adecuadamente motivado para cumplir con las funciones técnico-normativas asignadas y conducir la mejora continua de la gestión pública a nivel nacional, regional y local. No cuenta con una burocracia profesional estable, debidamente entrenada y motivada, para desempeñar eficaz y eficientemente tales funciones; los trabajadores que tiene se dedican principalmente a lo que tradicionalmente han venido realizando: funciones ejecutivas (ejecución de obras y prestación de servicios).

La gestión de recursos humanos en el Sector Público Peruano es una de las más descuidadas, situación que afecta sensiblemente la eficacia y eficiencia de la mayoría de entidades públicas. Según el BID, al 2003 el Servicio Civil Peruano ocupaba uno de los cinco últimos lugares de un total de 21 países de Latinoamérica y el Caribe. Siete años después, al 2010, según la misma institución, el índice de desarrollo burocrático del Servicio Civil Peruano recibía una puntuación de 29 de un máximo de 100.

Contamos con un servicio civil mediatizado e inestable por la gran rotación existente de las princi-

pales autoridades. Estas, a su vez, promueven un reclutamiento, selección e incorporación temporal de servidores a través de las modalidades CAS y PAC, entre otras. Solo a nivel de ministros, estos han tenido un mandato promedio de un año y medio durante el periodo analizado, encontrándose casos como de los ministros del Interior y de la Presidencia del Consejo de Ministros que no han pasado de los once meses. El ingreso de personal permanente calificado es casi inexistente.

Los avances realizados en materia de gestión de recursos humanos están referidos, principalmente, al marco normativo para la implementación del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos, con un aporte limitado para mejorar la gestión pública peruana. Como dijo uno de nuestros entrevistados, refiriéndose a los trabajadores públicos, «su trabajo es improductivo con fuerte énfasis en la formulación y cumplimiento de normas, pero sin proporcionar mayor utilidad o bienestar al ciudadano».

Lo manifestado anteriormente evidencia que el Poder Ejecutivo aún no ha logrado desempeñar en forma eficaz y oportuna el rol rector y conductor que le corresponde en la formulación, implementación, aplicación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas y en la organización y funcionamiento de toda la Administración Pública. La Presidencia del Consejo de Ministros y los ministerios no ejercen plenamente las funciones técnico-normativas asignadas en la LOPE y en sus respectivas leyes de organización y funciones. En otras palabras, no ejercen una efectiva función de gobierno; por lo general, sus autoridades son meras administradoras de sus instituciones.

Los ministerios orientan su accionar, principalmente, a la ejecución de programas y proyectos, algo que tradicionalmente siempre han realizado. Por ejemplo, durante el 2014, en promedio, el 83 % de los recursos presupuestales de los ministerios fueron destinados a la ejecución de programas y proyectos.

La Ley n° 29158 asigna dos tipos de rectoría al Poder Ejecutivo: la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales y la de los sistemas funcionales y administrativos, excluyendo al Sistema Nacional de Control, que depende de la Contraloría General de la República. Según mandato de dicha norma, ratificado en las correspondientes Leyes de Organización y Funciones de los ministerios, la rectoría de las políticas nacionales y sectoriales es exclusiva de estas entidades y debe ejercerse a través de sus funciones técnico-normativas, que deben complementarse con las funciones ejecutivas de los gobiernos subnacionales y otras instituciones públicas y privadas, involucradas en la aplicación de aquellas.

El incumplimiento del rol estratégico del Poder Ejecutivo ha dado lugar a que los gobiernos subnacionales u otras entidades adscritas a los ministerios actúen en forma bastante discrecional, según normas que regulan los sistemas administrativos. Es decir, sus acciones se realizan sin considerar políticas ni objetivos más agregados y trascendentales para la sociedad.

Si el Poder Ejecutivo, que es la instancia que debe orientar y supervisar el funcionamiento de toda la Administración pública, no funciona bien, ¿Qué podemos esperar del resto de entidades públicas?

**TU TESIS EN 2000 PALABRAS**

**FORMATO DE ENVÍO**

Nombre: Angel Javier Fuertes Hidalgo
Titulo original de la tesis: 'Evaluación de la organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo
Carrera: Maestría en Administración y Gerencia Social
Nombre del asesor: Manuel Encarnación Torres Valladares
Universidad: Universidad Nacional Federico Villarreal
Fecha de sustentación: 17 de Octubre de 2016
Calificación: Aprobado por unanimidad
¿La tesis ha sido publicad o está disponible en internet? No ha sido publicada

