
El modelo de agencias públicas

Reinventando las entidades y empresas del Estado peruano

Carlos Rodríguez Manrique^(*)

Uno de los rasgos característicos del Estado peruano es la complejidad de su estructura. La aparición de nuevas instituciones públicas y la puesta en marcha del proceso de descentralización política han dificultado aún más la comprensión acerca del funcionamiento y organización del sector público. En el caso del Poder Ejecutivo, a las clásicas entidades ministeriales que constituyen el núcleo de la Administración Pública, se han sumado en los últimos años una gran cantidad de dependencias, comisiones, entidades, organismos, fondos, empresas, agencias y demás organizaciones con diversas denominaciones.

Son tantas y tan variadas que incluso a los especialistas en Derecho Administrativo les resulta problemático definir la naturaleza jurídica de todas ellas. Esto se agrava si se tiene en cuenta que, en la actualidad, en el país no existe un marco legal común que defina, estructure y establezca la razón de ser y la utilidad de estos entes, como sí ocurre en el caso de la actividad empresarial privada para la que existe la Ley General de Sociedades. Ahora bien, al interior de este heterogéneo conjunto de organizaciones podemos observar unas se distinguen porque poseen una clara autonomía en su funcionamiento respecto del núcleo ministerial: las entidades públicas autónomas y las empresas del Estado. No obstante esa autonomía que puede ser administrativa, presupuestal, económica, técnica o de otra naturaleza, estas organizaciones mantienen un vínculo estrecho con los ministerios que son los encargados de la dirección y desarrollo de las políticas públicas y sociales del Estado. La cuestión es si en la actualidad esta relación se gestiona de la mejor manera y qué implicancias pueden tener una mala o buena gestión de este aspecto en la eficacia y eficiencia de la Administración Pública.

El presente trabajo analiza la relación que existe entre la administración nuclear del Estado y las entidades públicas con funciones ejecutivas⁽¹⁾ y empresas del Estado que se vinculan a ella, con el

fin de proponer un cambio de paradigma en la forma de entender y gestionar el funcionamiento de estas últimas. Dicho cambio consiste en concebir a las referidas organizaciones como agencias públicas, lo que no significa crear una nueva categoría jurídica sino hacer que dichas entidades funcionen en términos organizativos y económicos como verdaderos agentes al servicio de los ciudadanos, y no como organizaciones que constantemente buscan incrementar su cuota de poder al interior del Estado o que trabajan para el beneficio de políticos, burócratas u otros grupos de poder.

Este cambio de paradigma implica superar la falta de orientación al trabajo por resultados, la escasa rendición de cuentas, la trasgresión de competencias entre entidades, la falta de supervisión, el abuso de la posición dominante de los ministerios, entre otros tantos males que aquejan actualmente las relaciones que existen entre el núcleo estatal y las organizaciones en cuestión.

La herramienta conceptual que nos permitirá desarrollar el modelo propuesto es la denominada teoría de la agencia. Esta perspectiva teórica nos ayudará a observar y explicar las deficiencias en la actual articulación entre los ministerios y los entes referidos, así como desarrollar los instrumentos que nos permitan diseñar agencias públicas que permitan una Administración más eficaz y eficiente.

1. La teoría de la agencia

El funcionamiento de las instituciones públicas puede ser explicado desde perspectivas como la económica, política, sociológica o jurídica. Cada una de estas disciplinas ha desarrollado teorías que buscan explicar por qué las organizaciones públicas actúan de una u otra forma, y cómo debería ser su funcionamiento. La teoría de la agencia, proveniente de la vertiente económica, es una de ellas. Como es natural esta perspectiva teórica no ofrece una explicación completa respecto del funcionamiento de

(*) Abogado. Master en Gestión Pública por la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas - ESADE, Universidad Autónoma de Barcelona y Universidad Pompeu Fabra. Miembro de la Asociación Civil **ius et veritas**.

(1) Posteriormente precisaremos cuales son los alcances de este término.

las organizaciones públicas pero es de gran utilidad para analizar la conducta de las entidades autónomas y las empresas públicas como parte integrante del Estado.

Se dice que existe una relación de agencia cuando un individuo, llamado principal, delega a otro denominado agente, la realización de una actividad en beneficio del primero a cambio de una retribución y de cierta capacidad autónoma de decisión. Las razones por las que se da esta delegación de tareas pueden ser diversas: administrativas, económicas, financieras, etcétera. La retribución del agente dependerá de los beneficios que perciba el principal producto de trabajo del primero. El resultado del trabajo del agente (*output*) dependerá de su esfuerzo y también de variables aleatorias externas⁽²⁾.

Como es probable, el agente buscará maximizar su utilidad de forma que pueda obtener una mayor retribución por un menor esfuerzo. Tampoco se debe dejar de lado el nivel de aversión al riesgo del agente respecto de la actividad a realizar, hecho que también puede influir en su expectativa de utilidad.

Debe tenerse en cuenta, asimismo, que existen costos derivados de entablar una relación principal-agente, los que se denominan costos de agencia y se pueden clasificar en tres⁽³⁾:

- a) Costos de supervisión; costes derivados del control, registros, regulación, etcétera.
- b) Costos de compromiso o fianza; costos que asume el agente al realizar sus labores como garantía para el principal, tales como el establecimiento de horarios, niveles de inversión, nivel de los trabajadores, selección de proveedores, etcétera.
- c) Pérdida residual; es la diferencia que deja de ganar el principal entre la utilidad hipotética perfecta del contrato de incentivos y la utilidad que efectivamente produce el esfuerzo del agente.

El problema en la relación de agencia se presenta cuando el principal no puede observar de manera adecuada (ya sea por razones técnicas o económicas) la realización de las acciones o de las variables aleatorias que pueden influir en los resultados del agente, de forma que es imposible establecer una retribución que se ajuste adecuadamente al esfuerzo realizado por este. Para esto, la teoría propone que el principal y el agente entablen una relación (en el fondo un contrato) en el

que se cumpla como mínimo tres condiciones: (i) que el agente acepte la delegación de la tarea; (ii) que dicha tarea sea compatible con los incentivos individuales del agente; y, (iii) que se relacione la retribución con variables observables, es decir, fáciles de constatar⁽⁴⁾. La formalización de una relación de agencia siguiendo estas condiciones permite reducir las consecuencias el problema descrito⁽⁵⁾.

1.1. El modelo de agencias públicas: desacoplando funciones

Los autores Osborne y Plastrik⁽⁶⁾ se refieren al desacoplamiento de funciones en la Administración Pública como la acción de separar las funciones de decisión política y de regulación (funciones de dirección) de las funciones de prestación de servicios y de cumplimiento (funciones operativas) y, al mismo tiempo, separar las funciones de prestación y de cumplimiento entre sí⁽⁷⁾. De esta forma, los organismos directores (ministerios u otros) se concentran en fijar las estrategias, es decir el rumbo, y se libera a los organismos ejecutivos para que se concentren en alcanzar una misión clara.

El desacoplamiento de funciones es una forma particular de enfocar el fenómeno de la descentralización funcional que se presenta en la Administración Pública (esta es una herencia del modelo europeo continental). La diferencia a nivel conceptual entre la separación de funciones propuesta por los autores citados y descentralización de funciones desarrollada por los estudiosos del Derecho Administrativo europeo continental, se basa en que a la primera se añaden ingredientes de gestión y económicos introducidos y explicitados en los países anglosajones. No se trata solo de descentralizar o desconcentrar funciones de una organización sino de gestionar eficazmente esta separación de funciones, empleando controles e incentivos adecuados.

Los primeros en hacer explícito este modelo de organización y gestión del sector público fueron los británicos. Durante toda la década de 1980, el gobierno de Margaret Thatcher estuvo avocado a mejorar los niveles de eficiencia y eficacia de la Administración Pública. La inflación en las necesidades públicas de los ciudadanos y la recesión mundial de finales de los años 1970 e inicios

(2) ALBI, Emilio y otros. *Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona: Ariel, 2000. p. 90.

(3) *Ibid.*; p. 91.

(4) *Ibid.*

(5) Para una mejor comprensión de la teoría de la agencia es recomendable la lectura de: ROSS, Stephen. *The economic theory of agency: The principal's problem*. En: *American Economic Review*. Número 63. 1973. pp. 134-139; y, EISENHARDT, Kathleen. *Agency Theory: An Assessment and Review*. En: *The Academy of Management Review*. Volumen XIV. Número 1. Enero 1989. pp. 57-74.

(6) OSBORNE, David y Peter PLASTRIK. *Herramientas para transformar el gobierno*. Barcelona: Paidós, 2003. p. 119.

(7) Osborne y Plastrik distinguen entre la función de regulación consistente en dictar las reglas que la sociedad ha de obedecer y la función de cumplimiento que implica la realización de actos dirigidos a hacer que dichas reglas sean llevadas a la práctica y respetadas. OSBORNE, David y Peter PLASTRIK. *La reducción de la Burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1998. p. 70.

de los 1980, obligaban a efectuar mejoras rápidas en la calidad del gasto del Estado. En el año 1988, la *Efficiency Unit* del Gobierno del Reino Unido publicó el informe *Improving Management in Government: The Next Steps*, el cual ha sido uno de los documentos más influyente en la modernización de la gestión pública en los últimos años, a nivel mundial⁽⁸⁾.

Entre otras cosas, el informe *Next Steps* recomendaba desacoplar las unidades operativas de los grandes departamentos administrativos (ministerios). En ese orden de ideas, proponía conferir a estas nuevas organizaciones una misión clara y unos objetivos concretos de rendimiento, así como asignarles un director ejecutivo responsable de la gestión y una significativa flexibilidad de gestión. El gobierno británico llevó a cabo las recomendaciones del informe, lo que supuso la reorganización del sector público en base a un modelo de agencias públicas, que hasta hoy perdura.

Siguiendo la excelente síntesis realizada por Osborne y Plastrik⁽⁹⁾, la instauración del modelo de agencias británico supuso en la práctica una reforma que:

- a) Separó las funciones de provisión de servicios y de cumplimiento de cada departamento ministerial en unidades diferenciadas llamadas "organismos ejecutivos".
- b) Concedió a dichos organismos mucho mayor control sobre sus presupuestos, sus sistemas de personal y otras prácticas de gestión.
- c) Instaló directores ejecutivos en cada agencia, contratados normalmente a través de procesos de selección competitiva, abierto al sector privado.
- d) Pagó a los directores ejecutivos lo que fuera necesario para hacerse con el talento requerido, incluyendo primas por rendimiento de hasta el 20% de sus salarios, pero les otorgó estabilidad laboral absoluta y les obligó a competir por sus puestos cada cinco años.
- e) Obligó a esos directores ejecutivos a: negociar con sus ministerios "documentos marcos" (*framework document*) de cinco años en los que se especificarán los resultados generales que alcanzarían sus respectivos organismos y la flexibilidad de la que gozarían; preparar planes de negocio anuales con metas, objetivos concretos de rendimiento e inversiones previstas; y, producir planes de empresa para periodos de tres a cinco

años, en los que se expusieran sus estrategias empresariales a más largo plazo.

f) Sometió a prueba la supervivencia de las agencias cada cinco años por medio de "exámenes previos de opciones" (*prior options reviews*), en los que se estudiaba si la agencia o cada una de sus funciones debía ser abolida (o abolida), vendida a propietarios privados, fusionada con otros organismos o reestructurada.

Como se puede ver, la reforma en el Reino Unido no se trató solo de desconcentrar funciones o de crear nuevas organizaciones y rotularlas con la denominación de agencias. La instauración de este modelo supuso poner en evidencia la relación principal-agente que está presente en diferentes niveles del Estado y aprovecharla para el mejor funcionamiento del aparato público, tratando de solucionar los problemas propios de dicha relación, estableciendo controles e incentivos eficaces⁽¹⁰⁾.

1.2. El modelo de agencias públicas y el sector público peruano

No se puede pretender que la implantación de un modelo de agencias públicas en el Perú sea una copia fiel de la reforma realizada en el Reino Unido o de otras experiencias posteriores desarrolladas en países anglosajones o de la Unión Europea. Toda modernización del aparato estatal de un Estado debe tener en cuenta los rasgos históricos, culturales, económicos y sociológicos propios y de su Administración Pública. Claro que es positivo inspirarse en modelos exitosos implantados en otros contextos pero adaptándolos e innovándolos, no imitándolos.

En cualquier caso queda claro que se podría mejorar la eficacia y eficiencia del sector público peruano si se concibe a gran parte de las organizaciones públicas como agentes al servicio de un principal, y se establecen controles e incentivos para mejorar sus actuaciones. Así pues, centémonos en dos relaciones: (i) la relación entre los ministerios y las empresas del Estado con las que tienen un vínculo de adscripción; y, (ii) la relación entre los ministerios y sus organismos públicos descentralizados⁽¹¹⁾.

Por diversas razones (de gestión, administrativas, económicas, etcétera), el Estado

(8) JENKINS, Kate y otros. *Improving Management in Government: The Next Steps*. Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1988.

(9) *Op. cit.*; pp. 125-129.

(10) Para más información sobre la implantación del modelo de agencias en el Reino Unido es recomendable consultar: *Better government services. Executive agencies in the 21st century*. Londres: The Prime Minister Office of Public Service Reform, 2002. Disponible en versión pdf. en: <http://www.civilservice.gov.uk/agencies>.

(11) El término organismo público descentralizado ha sido desarrollado (en realidad inventado) legislativamente en el Perú con el fin de identificar a las entidades públicas que gozan de personalidad jurídica propia y cuentan con autonomía funcional, con relación a la administración nuclear, para la realización de determinadas competencias públicas establecidas por ley. Guardan un vínculo de adscripción a un sector, lo que les otorga un grado de dependencia y sometimiento a las políticas establecidas por el ministerio correspondiente.

peruano ha decidido efectuar la provisión de bienes y servicios a través de empresas y entidades públicas⁽¹²⁾, además de hacerlo mediante la administración nuclear. De igual forma ha creado organismos públicos descentralizados a los que ha asignado competencias que bien podrían ser realizadas por los ministerios. En estos casos, el principal es el Ministerio, encabezado por el Ministro, mientras que el agente lo constituyen las empresas públicas o las entidades públicas antes citadas. Estas últimas están dirigidas por un gestor que suele denominarse gerente general o director ejecutivo, respectivamente⁽¹³⁾.

Tanto las empresas como las entidades públicas desarrollan sus funciones gracias al presupuesto institucional que les aprueba el Estado⁽¹⁴⁾. Las retribuciones de los gestores y empleados públicos que trabajan en estas organizaciones se contemplan y pagan en función de lo dispuesto por esta herramienta. Por ello, poseer un presupuesto grande y consistente permite tener más capacidad de gasto e inversión y, por lo tanto, una mayor presencia en el sector público, lo que se traduce como una mayor cuota de poder dentro del aparato estatal.

Ahora bien, cabría preguntarse si las empresas y entidades públicas peruanas perciben un presupuesto en función a los resultados que ofrecen al Estado y al esfuerzo que realizan para conseguirlos. Y en esa misma línea, si la retribución de los gestores públicos que dirigen estas instituciones, está sujeta a los resultados que espera el gobierno y los ciudadanos. Es más, habría que preguntarnos si los distintos gobiernos del Estado (nacional, regionales y locales) establecen con claridad o formalizan en algún documento los resultados y beneficios que esperan recibir como producto de las actividades de todas y cada una de

estas organizaciones. Estos asuntos los evaluaremos a continuación de forma separada para empresas y entidades públicas.

2. Una aproximación al funcionamiento de las empresas del gobierno nacional

El análisis que efectuamos en esta parte del trabajo se centra en las empresas que pertenecen al Poder Ejecutivo, denominado también Gobierno Nacional⁽¹⁵⁾, debido a la relevancia institucional, social y económica que tienen, así como por el hecho de que la información sobre este conjunto empresarial es bastante transparente y asequible. Este apunte es importante ya que los gobiernos locales y regionales también poseen empresas pero ofrecen muy poca información sobre sus actividades y resultados económicos, todo lo contrario a lo que sucede con las empresas del Gobierno Nacional.

Actualmente en el año 2006, las empresas operativas del Poder Ejecutivo son 38⁽¹⁶⁾, su número se ha reducido enormemente luego de los procesos de privatización realizados sobre todo en la década de 1990. Estas empresas se concentran en los sectores: financiero, energético, petróleo, agua y saneamiento, transportes, comunicaciones, puertos, aeropuertos, inmobiliario y astilleros⁽¹⁷⁾.

La relevancia económica de estas organizaciones públicas se constata en el hecho de que su presupuesto consolidado ejecutado de ingresos, en el año 2005, ascendió a la suma de S/.16,642'301,628.00 (aproximadamente US\$ 5,089'388,877.00)⁽¹⁸⁾. De otro lado, su presencia en la prestación de servicios públicos es aún poderosa, así por ejemplo, el servicio público de distribución eléctrica está en manos de las empresas de propiedad del Gobierno Nacional, salvo en los departamentos de Lima e Ica⁽¹⁹⁾.

(12) En el presente trabajo, la referencia a empresa pública se hará en sentido amplio y lato, es decir, abarcará a todas las empresas de propiedad del Estado. Hago esta precisión debido a que dicha denominación en términos legales peruanos, es aplicable solo a las empresas del Estado de Derecho Público y no a las empresas del Estado de derecho privado.

(13) Existen también órganos colegiados como los directorios que realizan labores de gestión más de carácter estratégico.

(14) Cabe señalar que las empresas del Estado están sujetas a un régimen presupuestal especial. Según dicho marco legal especial, su presupuesto es aprobado por el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (FONAFE).

(15) La denominación Gobierno Nacional ha sido asimilada a Poder Ejecutivo por la legislación en materia de descentralización política (artículo 25 de la Ley de Bases de la Descentralización). En consecuencia, para efectos jurídico-formales, a pesar de que los Gobiernos Regionales y Locales ostentan competencias públicas ejecutivas, estos no forman parte de la macro-organización estatal denominada Poder Ejecutivo.

(16) Se incluye en este cómputo al propio FONAFE, en su calidad *holding* empresarial, y a Electro Perú, empresa generadora de energía eléctrica con un régimen de accionariado especial (su accionista es un fondo provisional público) pero que está sujeta al régimen de control y supervisión de las empresas del Gobierno Nacional. También se incluye a Petro Perú S.A., empresa que ha sido excluida del ámbito del control de FONAFE por Ley 28840. Esta información se puede consultar en: www.fonafe.gob.pe.

(17) Según el artículo 7 de la Ley de la Actividad Empresarial del Estado, Ley 24948, las empresas del Estado pueden ser de tres tipos:

a) Empresa de Derecho Público; gozan de atributos propios de la Administración Pública.

b) Empresa del Estado de Derecho Privado; constituidas como sociedades anónimas cuyo capital pertenece totalmente al Estado.

c) Empresa de economía mixta; sociedades de Derecho Privado en las que el Estado participa como socio con terceros en los capitales y en la dirección de la sociedad. El Estado tiene directa o indirectamente una participación mayoritaria que le garantiza el control de las decisiones de toda índole en los órganos de gobierno de la sociedad.

(18) Esta información se puede consultar en: <http://www.fonafe.gob.pe>.

(19) En estos circunscripciones territoriales, la prestación del servicio de distribución eléctrica es ofrecida por tres empresas privadas de capitales extranjeros: Luz del Sur S.A.A., Edelnor S.A.A. (ambas en Lima) y Electro Sur Medio S.A.A. (Ica).

Todas las empresas del Gobierno Nacional están bajo el ámbito de FONAFE⁽²⁰⁾, entidad que se encarga de normar sobre aspectos presupuestales y de gestión, así como de algunos aspectos societarios. Esta entidad si bien esta adscrita formalmente al Ministerio de Economía y Finanzas, tiene un carácter intersectorial ya que su directorio lo integran el Presidente del Consejo de Ministros y los ministros de los principales sectores en los que el Estado desarrolla actividad empresarial⁽²¹⁾. Esta entidad no solo tiene competencias regulatorias, también aprueba y supervisa la ejecución de los presupuestos de las empresas.

En estricto, FONAFE también es una empresa del Estado sometida a Derecho Público que tiene la función de ser el *holding* de las empresas del Gobierno Nacional, ya que por mandato legal es la titular de todas las acciones que pertenecen a este nivel de gobierno. En ese orden de ideas, FONAFE no solo es propietario de las acciones de las empresas públicas sino también ejerce la titularidad de todas las acciones de propiedad del Gobierno Central en sociedades mercantiles de naturaleza privada, en las que actúa como socio minoritario.

En lo relativo a la gestión de las empresas del Gobierno Nacional, en términos generales, esta ha mejorado mucho en la última década. Prueba de ellos es que los resultados económicos y financieros de este conjunto empresarial ha obtenido resultados positivos en los últimos cinco años, cosa imposible de imaginar a finales de la década de 1980. Así pues, el año 2005, estas empresas obtuvieron una utilidad neta de S/. 1,920'000,000.00 Nuevos Soles⁽²²⁾. Esta mejora progresiva se explica no solo por razones de gestión comercial de cada empresa sino también por políticas de racionalización promovidas desde el Ministerio de Economía y Finanzas y dirigidas y ejecutadas por FONAFE, las cuales estaban orientadas a mejorar la eficiencia y calidad en el gasto público. Así, la supervisión de la ejecución presupuestal de las empresas por parte de FONAFE ha mejorado en los últimos años y se han introducido para ello una serie de soportes informáticos de gran ayuda, así como otras herramientas novedosas para el sector público peruano como los convenios de gestión, a los cuales nos referiremos más adelante.

No obstante ello, el funcionamiento de estas empresas está lejos de alcanzar niveles de excelencia. La intromisión política en la designación de los cargos gerenciales es frecuente y no son pocas las acusaciones de corrupción en la contratación de los proveedores de bienes y servicios. Asimismo, la actividad por resultados y la innovación no son elementos que caractericen la gestión de las empresas públicas, a pesar de que no se pueden negar unos cuantos avances en esta materia, principalmente impulsados desde algunos sectores del Poder Ejecutivo y por algunos gerentes que se caracterizan por tener un perfil técnico y no solo ocupan dichos cargos por méritos políticos.

Un problema fundamental que afronta la gestión de estas empresas es la relación de coordinación entre ellas y los ministerios. En la práctica esta depende en gran peso de las empatías y cualidades de los funcionarios y los gestores de las empresas. Algunos ministerios designan como directores a sus propios funcionarios con el ánimo de mantener cierto control o vinculación con las empresas de su sector, pero esto, en la práctica, supone una sobre carga de labores y responsabilidades del trabajador que resulta difícil de gestionar y que no resuelve el problema de coordinación, supervisión y seguimiento que deberían tener dichas empresas por parte de los sectores. No existen, pues, controles formales de las actividades y rendimientos de las empresas por parte de los ministerios que permitan saber si el dinero que gastan o invierten las empresas ha obtenido los resultados que verdaderamente se esperaba.

Si no fuese porque existen acciones de las empresas que repercuten en la agenda política del partido de gobierno o de los ministros, porque estas afectan el déficit del sector público o porque son una fuente de satisfacción para el clientelismo político, se podría sostener que la coordinación sería aun menor con los ministerios. Es más, en algunos casos es posible afirmar que han llegado a significar una "carga pesada"⁽²³⁾ para estos. De otro lado, tampoco se puede obviar el gran poder que ostentan algunas empresas como Petro Perú S.A. o el Banco de La Nación (por mencionar solo dos), que en ocasiones han sostenido enfrentamientos directos con el

(20) Entidad creada en el año 1999 mediante la Ley 27170. Esta entidad sustituyó funcionalmente a la Oficina de Instituciones y Organismos del Estado-OIOE, órgano que pertenecía a la estructura interna del Ministerio de Economía y Finanzas.

(21) El artículo 9 del Reglamento del FONAFE, aprobado por Decreto Supremo 072-2000-EF, señala que el directorio de esta entidad está conformado por: el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo preside; el Presidente del Consejo de Ministros; el Ministro de Transportes y Comunicaciones; el Ministro de Vivienda, Construcción y Saneamiento; el Ministro de Energía y Minas; y, el Ministro a cuyo sector esté adscrito Proinversión (actualmente el Ministerio de Economía y Finanzas).

(22) Véase el informe denominado *Buenos resultados de las empresas bajo el ámbito de FONAFE en el año 2005*. 6 de febrero de 2006. En: <http://www.fonafe.gob.pe>.

(23) Han existido casos, incluso, en que una empresa no estaba adscrita a un sector determinado. Así por ejemplo, la empresa Editora Perú S.A. encargada de la publicación del diario oficial El Peruano y de las normas legales de todo el país, generó una disputada entre la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Justicia pero para definir cual de ellas se "salvaba" de tener a dicha empresa como organización adscrita.

gobierno, yendo incluso en contra de las políticas sectoriales establecidas por sus respectivos ministerios.

Desde su creación, FONAFE ha buscado suplir estas deficiencias aunque aún falta mucho camino por recorrer. Así, ha tratado de implantar mecanismos y herramientas que formalicen y mejoren la necesaria relación de coordinación, seguimiento y rendición de cuenta entre las empresas y los ministerios. Se puede mencionar el establecimiento de los convenios de gestión, los planes estratégicos y operativos, entre otros⁽²⁴⁾. Actualmente, existe también una sólida base de información financiera y económica gestionada por FONAFE, que está a disposición de los ministerios. No obstante, esta información permite evaluar la salud financiera de las empresas pero no la eficacia, eficiencia o calidad de los servicios o bienes que estas prestan.

Un caso a destacar que muestra como funciona la relación principal-agente que existe entre la administración nuclear y las empresas públicas ocurrió en el año 2003. En dicha oportunidad, FONAFE emitió una directiva por la cual todas las empresas del Estado bajo su ámbito debían aprobar un plan estratégico institucional debidamente alineado a objetivos estratégicos del gobierno. Si bien la iniciativa fue positiva, ya que obligó a que todas las empresas cuenten, de una vez por todas, con un plan estratégico y que además este se ajuste a las políticas sectoriales; también puso en evidencia el poco interés que muchos ministerios tenían en involucrarse verdaderamente en las actividades y problemas de la algunas empresas. Esto último se manifestó con la despreocupación y demora en la aprobación de dichos planes por parte de algunos ministerios, lo que condujo a una modificación normativa para ampliar el plazo originalmente establecido para tal efecto⁽²⁵⁾.

3. Las entidades públicas autónomas: diversidad y autonomía burocrática

A partir de la década de 1990, se produce un cambio sustancial en la organización del sector público peruano. Como parte del proceso de reforma del Estado y de mercado emprendido por el gobierno

de Alberto Fujimori, comienzan a crearse un gran número de entidades públicas autónomas, las cuales constituirán en adelante una nueva Administración de carácter instrumental y especializada funcionalmente. Hasta ese momento la descentralización funcional no era una herramienta de uso frecuente en la Administración Pública. Si bien, existían algunas entidades públicas con autonomía funcional, los ciudadanos no estaban acostumbrados a su existencia en tan diversos ámbitos, entre los que se puede mencionar la recaudación de tributos, la defensa de la libre competencia, la protección al consumidor, la regulación de servicios públicos, la ejecución de programas sociales o la promoción de la inversión privada.

Como producto de este fenómeno, los ministerios cedieron muchas de sus funciones ejecutivas y reglamentarias a favor de estas nuevas entidades, con las cuales mantenían un vínculo de adscripción. A estas funciones descentralizadas, se sumaron nuevas competencias que hasta ese momento eran inexistentes al interior del Estado y que aparecieron como producto de la nueva orientación del país hacia una economía de mercado. Surgen así entidades como: la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT), Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD), la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones (SAFP), el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y la Propiedad Intelectual (Indecopi), la Comisión de Promoción de la Inversión Privada (COPRI), el Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), la Oficina Supervisor de la Inversión Privada de las Telecomunicaciones (OSIPTEL) y el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES). Posteriormente a estas entidades se sumaron muchas otras, en los más diversos sectores y actividades. La generalización de este nuevo tipo de entidades ocasionó la creación del término organismo público descentralizado, al cual nos hemos referido de forma previa⁽²⁶⁾.

La autora Carol Wise recoge, a partir de diversas fuentes, tres hipótesis que buscan explicar el fenómeno de descentralización funcional en el Perú, así como su prematura aparición en comparación con otros países de la región latinoamericana⁽²⁷⁾. La

(24) La Directiva de Formulación del Plan Estratégico de las empresas bajo el ámbito de FONAFE fue probada mediante Acuerdo de Directorio 003-2003/019-FONAFE (Publicado el 8 de octubre de 2003). Asimismo, todos los años se emite una directiva de formulación y aprobación del Plan Operativo Anual de las empresas.

(25) La Directiva de Formulación de Plan Estratégico fue modificada mediante Acuerdo de Directorio 007-2004/006-FONAFE (Publicado el 14 de mayo de 2004).

(26) Algunas de estas entidades como la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP gozan en la actualidad de niveles de autonomía reforzados constitucionalmente, que buscan garantizar su independencia y neutralidad política. En tal sentido no forman parte de los llamados organismos públicos descentralizados sino que integran una categoría de administraciones independientes, denominada "organismos constitucionalmente autónomos".

(27) WISE, Carol. *Reinventando el Estado: Estrategia económica y cambio institucional en el Perú*. Lima: Universidad del Pacífico, 2003. pp. 262 y 263.

primera hipótesis, se centra en el hecho que la administración de Fujimori, a diferencia de otros países latinoamericanos que también iniciaron reformas burocráticas, no contaba con mayoría en el Congreso. Así pues, países como México y Argentina postergaron la delegación de autoridad a organismos independientes por temor a disminuir el control sobre el diseño de políticas, mientras que en Perú se optó por el camino de las entidades públicas autónomas como la forma más segura de controlar la agenda de reforma de mercado, en vista que el partido de gobierno no había logrado formar una coalición legislativa que respaldase firmemente dichas medidas en el Congreso.

La segunda hipótesis se basa en lo observado por Philip Keefer⁽²⁸⁾, en el sentido que el beneficio de la autonomía está en “que aísla a las agencias de la influencia de diferentes entidades gubernamentales que intentan usar su capacidad de fiscalización para distorsionar las decisiones de la agencia a favor de pequeños intereses”. Así las cosas, la creación de entidades públicas autónomas otorgaba el beneficio de disminuir las presiones sobre la toma de decisiones técnicas, motivo por el cual se convirtieron en las abanderadas de la implementación y sostenimiento de las reformas de mercado. De esta manera, estas organizaciones se convirtieron en la base institucional (parte esencial) de las reformas emprendidas por el gobierno de Fujimori.

La tercera hipótesis recogida por Wise, se refiere a que la autonomía burocrática dio muestras a los ciudadanos de mayor eficacia en la aplicación de las reformas y nuevas políticas. Si se tiene en cuenta que los ciudadanos a inicios de la década de 1990, habían abandonado la afiliación a los partidos políticos y manifestaban su opción política sobre todo en función a la habilidad de los gobernantes de mejorar la prestación de servicios públicos, resulta evidente la utilidad de las entidades públicas autónomas para la administración de Fujimori. En la práctica, estas organizaciones permitieron mejorar considerablemente la eficacia y eficiencia del gasto público, a la vez que se atendía las necesidades de sectores electorales claves. No obstante, Wise sostiene que esto último ha sido un inconveniente para la adecuada gerencia de las entidades públicas autónomas pues ha supuesto una fuerte intromisión política del gobierno (específicamente del Presidente).

Aparcando los factores que impulsaron al gobierno de ese entonces y los subsiguientes, a crear estas nuevas entidades, lo cierto es que algunas de ellas (conjuntamente con las élites de técnicos de unos pocos ministerios y empresas del Estado), se

“(…) es necesario formalizar dichos objetivos en instrumentos estratégicos de gestión y mejora de la calidad de las entidades y empresas del Estado, los cuales deben ser el resultado de la negociación entre la Administración nuclear, de un lado, y la entidad o empresa del Estado, del otro”.

convirtieron en el verdadero motor de la Administración Pública peruana; siendo consideradas organizaciones más eficaces y eficientes en comparación con los ministerios. No obstante ello, al igual que las empresas del Estado, la mayoría de estas entidades tampoco se han salvado de la injerencia política en la designación de sus altos cargos, lo que en muchos casos ha supuesto la poca adecuación de personas con perfiles del cargo a desempeñar.

De otro lado, los problemas de coordinación con el núcleo de la Administración y entre ellas mismas, así como control y supervisión de los objetivos estratégicos de muchas de estas, se han convertido en verdaderos problemas que impiden afirmar que el funcionamiento de todo el conjunto, sea eficaz y menos aún que sea eficiente. Así, ningún organismo público descentralizado está sujeto a controles permanentes que midan sus resultados o la calidad de sus servicios y los instrumentos. Y en los casos aislados o especiales, en los que se hayan usado herramientas que incentivan la gestión por resultados, el resultado no ha sido el mejor por diversas razones como la falta de continuidad en su uso, el establecimiento de indicadores de gestión ineficaces, el empleo inadecuado de incentivos monetarios, entre otros.

3.1. La huida y retorno al Derecho Administrativo

La aparición de estas nuevas entidades públicas que se caracterizaban por su autonomía burocrática, vino acompañado por el sometimiento de varios aspectos de la actividad de estas entidades a reglas de Derecho Privado, normalmente mucho más flexibles. La justificación de esta medida la podemos encontrar principalmente en la rigidez de los procedimientos administrativos para cuestiones de gestión, organización y funcionamiento interno. Si bien no hubo un desprendimiento total de las normas

(28) KEEFER, Philip. *Remorming the state: The sustentability and replicability of peruvian reforms in its Public administration*. Washington D.C.: World Bank, 1995. Citado por WISE, Carol. *Op. cit.*; p. 263.

propias del Derecho Público buena parte de su gestión y funcionamiento se sometieron a reglas de Derecho Privado o a reglas de Derecho Público, de carácter especial, mucho más flexibles que las establecidas en el régimen general.

Así por ejemplo, estas entidades dejaron de regular sus recursos humanos por las normas que regían la función pública y se sometían a las normas que regulaban la actividad laboral privada⁽²⁹⁾. Esta regla fue siempre incorporada en las leyes de creación de los nuevos organismos públicos descentralizados. De esta forma, por ejemplo, se evitaba que los trabajadores estuviesen sometidos a fórmulas como la estabilidad laboral absoluta o el sistema cerrado de carrera pública.

De otro lado, las normas de formulación, aprobación y ejecución presupuestal de buena parte de estas organizaciones se flexibilizaron. Así, se creó la categoría "Entidad de Tratamiento Empresarial" que recibe un trato presupuestal muy similar al de las empresas de Estado, las cuales habitualmente tienen un tratamiento presupuestal flexible y estructurado bajo una lógica empresarial⁽³⁰⁾.

Las normas de contrataciones y adquisiciones de bienes y servicios que regían al sector público, también fueron más flexibles para estas entidades en los primeros años de su funcionamiento. Incluso existen casos como COPRI (actualmente Proinversión) que hasta hoy goza de la facultad de excluir a las empresas públicas inmersas en un proceso de privatización de las normas públicas sobre compras y contrataciones. En tales casos, las empresas podrían adquirir bienes y servicios directamente vinculados con aspectos del proceso de privatización, como si fuesen entidades privadas⁽³¹⁾.

Toda esta flexibilidad normativa produjo resultados positivos a corto y mediano plazo. Las entidades no estaban sujetas por "camisas de fuerza" de carácter normativo, lo que les permitió un mejor funcionamiento que los burocratizados ministerios. Sin embargo, también hubo efectos negativos como el exceso de regulaciones para fenómenos iguales, la existencia de actos de corrupción, falta de control en la gestión, entre otras. Así las cosas, el retorno

natural del péndulo en la toma de decisiones política, han hecho que poco a poco estas entidades vayan perdiendo muchas de las prerrogativas normativas que tenían y sean asimiladas a los regímenes generales aplicados al todo el aparato estatal.

Una reflexión sobre la denominada "huida del Derecho Administrativo" es que el exceso de reglas y procesos son, sin lugar a dudas, un lastre para la gestión pública pero la solución a este mal no pasa por la eliminación de estas, la aplicación a entes públicos de normas del sector privado o su exclusión de los sistemas públicos de contrataciones, presupuesto, inversión, personal, etcétera. Hay que buscar puntos medios, elaborando normas y procesos que sean instrumentos para que las organizaciones públicas puedan cumplir con sus objetivos y responsabilizarse por ellos.

3.2. Estableciendo diferencias entre las entidades públicas autónomas

El sector público peruano está integrado por diversas entidades que gozan de autonomía con relación al Poder Ejecutivo y que realizan labores de diversa índole como pueden ser la regulación, la resolución de conflictos, la asesoría o la realización de diversas funciones ejecutivas. La intensidad de la autonomía que gozan para realizar las funciones que tienen asignadas, con relación a la administración nuclear, es variada, siendo unas más independientes que otras. Comúnmente la autonomía se manifiesta en ámbitos como el administrativo, presupuestal, económico, financiero, técnico o normativo.

En el Perú no existe una definición legal general y menos una clasificación de este tipo de entidades. Es cierto que las normas legales hacen referencia a términos como organismo público descentralizado, entidad reguladora, superintendencia, agencia pública, instituto público, instancia descentralizada y otros tantos; sin embargo, poco se ha avanzado en la definición de la naturaleza jurídica de estas organizaciones o en el establecimiento de elementos que diferencien unas de otras o que las identifiquen entre sí⁽³²⁾.

Respecto del término organismo público descentralizado cuyo uso se ha generalizado en los

(29) No obstante, existen casos especiales como, por ejemplo, el Seguro Social de Salud (ESSALUD) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) en los que coexisten los regímenes laborales privado y público.

(30) Las normas en materia presupuestal establecen que "(...) las Entidades de Tratamiento Empresarial son unidades económicas productoras, comercializadoras o prestadoras de bienes y servicios sobre las que el Sector Público ostenta la propiedad del capital social o fondo patrimonial, la capacidad de controlar la gestión o la capacidad de nombrar mayoritariamente a sus órganos de dirección. Asimismo, se incluye dentro del mencionado concepto, a aquellos organismos del Estado que financian íntegramente su gestión con recursos distintos a la Fuente de Financiamiento 'Recursos Ordinarios' (...)". La definición referida proviene del artículo 3 de la Directiva 012-2005-EF/76.01, Directiva para la formulación y programación del presupuesto de las entidades de tratamiento empresarial para el año fiscal 2006. Aunque esta norma es de vigencia anual, la definición citada se emplea en este tipo de normas año tras año sin modificaciones de fondo.

(31) Esto se encuentra contemplado en la Primera Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Legislativo 674, Ley de Promoción de la Inversión Privada de las Empresas del Estado.

(32) Existen casos aislados en los que se ha agrupado entidades con rasgos comunes y contemplando un marco legal que las regule y defina como conjunto. Un ejemplo de esto es la Ley Marco de los Organismos Reguladores de la Inversión en los Servicios Públicos, Ley 27332, que agrupa a cuatro entidades: OSIPTEL, OSITRAN, OSINERG y SUNASS.

últimos años en el país, se debe señalar que no resulta útil para los fines mencionados, ya que entidades con funciones y niveles de autonomía tan disímiles como ESSALUD, Indecopi, INPE, PRONAA y OSIPTEL, por poner ejemplos, son definidos por sus leyes de creación o reglamentos de funciones como entes de esta clase. En sí que una entidad sea definida como un organismo público descentralizado, lo único que nos permite saber es que su existencia corresponde a la manifestación de un acto de descentralización funcional pero no dice nada respecto de la naturaleza de sus funciones o el nivel de autonomía que posee⁽³³⁾.

Para los objetos del presente trabajo, es importante determinar con qué entidades públicas es posible o más fácil implantar un modelo de agencias públicas en el Perú, y para ello es útil analizar la clase de relación que estas mantienen con la administración nuclear y distinguir entre las funciones que estas realizan. Para tal efecto, la experiencia comparada resulta de gran ayuda para ir aclarando el panorama en el Perú.

Así, en primer término, siguiendo la doctrina continental europea, se puede distinguir entre las entidades que conforman la administración instrumental del Estado y las autoridades independientes⁽³⁴⁾. Como es natural, la regulación de estas entidades no es idéntica si comparamos países como Alemania, Francia o España, pero existen características comunes que pasamos a describir.

La administración instrumental está conformada por organismos públicos que desarrollan actividades propias de la administración central del Estado y que muestran una relación de dependencia constante, estrecha y efectiva con esta⁽³⁵⁾. Se compone de entes con personalidad jurídica que si bien poseen un estatuto propio (ley de creación y funciones), tienen por objeto ser un instrumento de la administración matriz (ministerio) con la cual mantienen un vínculo de adscripción, conformando un complejo organizativo unitario (sector). Este tipo de entes constituye la manifestación por excelencia de la descentralización funcional.

La relación entre el ente matriz y el organismo descentralizado es de dependencia. "No se trata de

la relación de jerarquía que existe entre los órganos inferiores y superiores de una misma Administración, sino de una relación de dirección"⁽³⁶⁾. El ente instrumental es, por tanto, un ente de gestión que goza de autonomía ejecutiva en el ámbito estricto que le marquen las directrices del ente matriz. La existencia de la administración instrumental se sustenta en la especialidad técnica y la eficacia.

Las autoridades o administraciones independientes son organismos a los que se garantiza una autonomía cualificada frente al gobierno en razón de la función que tienen atribuida, es una función que exige que sea un organismo políticamente neutral el que la ejerza⁽³⁷⁾. En Francia reciben la denominación de autoridad administrativa independiente (*autorité administrative indépendante*), en Alemania se les llama institución autónoma (*funktionale selbstverwaltungsträger*) y en España se les conoce por autoridad independiente.

Muchos autores conciben a las autoridades independientes como entes dotados de potestades de ordenación para la regulación de funciones de regulación sectorial y no general, que ejercen estas en un régimen de no dependencia respecto del aparato administrativo del Estado⁽³⁸⁾. Esta última aproximación hace que identifiquemos dentro de esta categoría a los organismos reguladores de la inversión en los servicios públicos. No obstante, otros autores como Salvador Martínez, consideran que las tareas que pueden desempeñar las autoridades independientes no solo se limitan a la regulación y la supervisión sino que puede ser de lo más variada, idea con la cual estamos de acuerdo⁽³⁹⁾.

En consecuencia, aunque importan criterios como la especialidad técnica y la eficacia, lo importante para definir este tipo de entidades es su carácter no instrumental y la neutralidad política que requieren para su funcionamiento. Teniendo en cuenta esto último, a nivel teórico se podría considerar en este conjunto, además de los organismos reguladores antes referidos, a entes como: las universidades públicas, la SBS y AFP, el Indecopi, la CONASEV y el BCR. Lamentablemente, a pesar de que estas entidades deben gozar de neutralidad política, en la práctica, esto no sucede con todas ellas.

(33) Es más, no existe un marco normativo que regule con claridad el procedimiento de creación de estas entidades. Para ello debemos recurrir, en lo que resulte aplicable, a la Sección Segunda del Código Civil que se ocupa de las personas jurídicas y a la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley 27658.

(34) Sobre este aspecto se puede consultar entre otros: GARCÍA DE ENTERRÍA y Fernando RODRÍGUEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen I. 10ma. edición. Madrid: Civitas, 2000; PARADA VÁZQUES, Ramón. *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*. 14ta. edición. Madrid: Marcial Pons; SANTA MARÍA PASTOR, J.A. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen II. 2da. edición. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2000; y, SALVADOR MARTÍNEZ, María. *Autoridades Independientes*. Barcelona: Ariel, 2002.

(35) SALVADOR MARTÍNEZ, María. *Op. cit.*; pp. 248-250.

(36) *Ibid.*; p. 249.

(37) *Ibid.*; pp. 254 y 255.

(38) GARCÍA LLOVET, Enrique. *Autoridades administrativas independientes y Estado de Derecho*. En: Revista de Administración Pública. Número 131. 1993. p. 61 y siguientes.

(39) SALVADOR MARTÍNEZ, María. *Op. cit.*, pp. 255.

Los países del sistema del *Common Law*, también han empleado entidades autónomas para el desempeño de funciones públicas. Los *quangos* o *agencias* (agencias) son figuras con una larga tradición al interior de la Administración en países como el Reino Unido o Estados Unidos de América. Aunque estas entidades han sido materia de diversas clasificaciones, la más importante es la que distingue entre agencias ejecutivas (*executive agencies*) y agencias independientes (*independent agencies*). Sin entrar en disquisiciones que no son materia del presente trabajo, se podría decir que las agencias ejecutivas se asemejan en algo a la administración instrumental mientras que las agencias independientes guardan un parecido con las autoridades independientes⁽⁴⁰⁾.

Otra manera de clasificar a las entidades públicas autónomas es según las competencias que ejercen. Así podemos distinguir entre:

a) Entidades con funciones ejecutivas; estas instituciones desarrollan funciones ejecutivas propias de la Administración Pública, como pueden ser: la prestación de servicios; realizar actividades de recaudación de tributos; otorgar autorizaciones, licencias u otros títulos habilitantes; fijar tarifas o precios públicos; dar ayudas o privilegios para casos concretos; imponer sanciones o gravámenes; entre otros. También ejercen potestades reglamentarias (necesarias para la realización de funciones ejecutivas), según las competencias que tengan asignadas para tal efecto.

b) Entidades con funciones de regulación y supervisión de sectores privados; son entes que se encargan de ejercer la función reguladora de determinados ámbitos económicos liberalizados, entendiendo el término regulación en un sentido amplio que implica ordenar la actividad privada en un sector y garantizar el correcto funcionamiento del mismo, a través de normas generales (regulación en términos estrictos) y actos singulares. En este caso, “la función reguladora o de supervisión se concreta en un conjunto de diferentes técnicas de intervención en el sector privado, de modo que las leyes (...) han atribuido a las ‘autoridades reguladoras’ un conjunto variado de competencias entre las que se incluyen las normativas, de control, sancionadoras, arbitrales, asesoras y otras de carácter ejecutivo”⁽⁴¹⁾.

c) Entidades con funciones parajudiciales; son entes que se encargan de resolver los conflictos que puedan surgir entre determinadas materias entre ciudadanos y entre la Administración y los ciudadanos. Su creación tiene por objeto liberar a

los tribunales ordinarios de carga de trabajo en ámbitos que requieren agilidad.

d) Entidades con funciones de asesoría; en este caso estamos ante entes que asesoran al gobierno en distintos ámbitos técnicos. Para tal fin, emiten informes preceptivos o vinculantes según lo establezca la ley.

Esta última clasificación es referencial ya que, en la realidad, podemos encontrar entidades que realizan más de una de las funciones o incluso todas a la vez. Ahora bien, a partir de las distinciones efectuadas en las líneas precedentes, podemos señalar que el modelo de agencias que planteamos en este trabajo se orienta a las entidades que forman parte de la administración instrumental y que realizan funciones ejecutivas (sin olvidarnos de las empresas del Estado de las que nos ocupamos anteriormente). Esto no significa que el resto de entidades públicas autónomas no puedan someterse a modelos similares que traten de mejorar la relación principal-agente que subyace a su funcionamiento. Sin embargo, para tales efectos se requiere del análisis y desarrollo de otros aspectos mucho más complejos, como la gestión de la neutralidad política o la posible vulneración de autonomías de carácter constitucional, lo que va más allá de los objetivos del presente ensayo.

4. Primera experiencia para mejorar las relaciones de agencia: los convenios de gestión

El año 1999, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), a través de la Oficina de Organismos e Instituciones del Estado (OIOE), con el fin de orientar a la actividad empresarial del Estado y algunas entidades públicas autónomas hacia la gestión por resultados, introdujo una herramienta novedosa para el sector público peruano, denominada convenio de gestión⁽⁴²⁾.

Este instrumento buscaba mejorar la eficacia, eficiencia y calidad en la provisión de servicios y bienes producidos por las empresas públicas y, al mismo tiempo, incentivar a sus trabajadores por el cumplimiento de metas. De otro lado, permitían al Ministerio de Economía y Finanzas intensificar la supervisión sobre la gestión presupuestal de las empresas y entidades del Estado y así controlar su nivel de déficit.

Con el nacimiento de FONAFE, a finales de 1999, la dirección del programa de convenios de gestión dirigido a las empresas del Gobierno Nacional pasó a ser competencia de esta entidad. Por su parte, la Dirección Nacional de Presupuesto Público asumió la función de llevar adelante los convenios de gestión a suscribirse con las entidades del Estado.

(40) *Ibid.*; pp. 335 y siguientes.

(41) *Ibid.*; p. 281.

(42) Primera norma que hizo referencia a los convenios de gestión en el Perú, fue la Directiva que regula la gestión y el proceso presupuestario de empresas y entidades bajo el ámbito de la OIOE, aprobada por Resolución Ministerial 292-98-EF-15 del 31 de diciembre de 1998.

Si nos centramos en su naturaleza, los convenios de gestión se concibieron como contratos, suscritos entre la Administración nuclear y una empresa o entidad pública, en los que se establecían una serie de objetivos anuales cuyo cumplimiento era medido gracias al establecimiento de indicadores. Estos instrumentos permitían reducir los problemas propios de toda relación de agencia y orientaban el funcionamiento de las organizaciones (por primera vez en el país) hacia el logro de objetivos. Esta herramienta estaba claramente inspirada en los documentos marco (*framework documents*) del modelo británico de agencias⁽⁴³⁾.

En líneas generales, los convenios de gestión poseen las siguientes características:

- a) Son acuerdos suscritos entre un principal y un agente.
- b) Tienen carácter voluntario.
- c) Los objetivos que en ellos se plantean, deben estar relacionados con el plan estratégico de las entidades y empresas.
- d) Las metas se determinan a través de una negociación entre los directivos y funcionarios de la empresa o entidad pública y el ente rector.
- e) Incorporan indicadores de medición de resultados, que se concretan en metas anuales de servicio o producción a alcanzar, en el ámbito de costo, cobertura, calidad y eficiencia; y metas anuales presupuestarias ya sea de costo o ahorros a lograr.
- f) Contemplan la adopción de mecanismos de gestión de recursos humanos como la evolución de rendimiento y el establecimiento de incentivos por el logro de metas específicas.
- g) El cumplimiento de las metas propuestas genera la autorización para el otorgamiento a su personal de una retribución variable denominada bono de productividad.
- h) Pueden contener exoneraciones a las normas sobre racionalidad en el gasto que emiten FONAFE o la DNPP, siempre que sean necesarias para el logro de las metas pactadas.

La implantación del sistema de convenios de gestión permitió dar los primeros pasos hacia un modelo gerencial orientado a una real medición de resultados en el sector público peruano, permitiendo delimitar con mayor claridad las obligaciones de los gestores y comprometerlos al cumplimiento de metas. Asimismo, este instrumento colaboró con la mejora de la calidad de los servicios y la generación de

ahorros en materia de gastos corrientes. Así por ejemplo, el índice de la ampliación de cobertura de las empresas eléctricas públicas creció muy favorablemente en los últimos años y en todas se produjo una mejora y modernización de la tecnología empleada. Este primer impulso conllevó a que los convenios de gestión sean contemplados en la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado como un instrumento que permita alcanzar las metas vinculadas al proceso de modernización y descentralización del Estado⁽⁴⁴⁾.

No obstante lo referido precedentemente, la herramienta estaba lejos de alcanzar un funcionamiento óptimo y su uso no se generalizó en el sector público. Uno de los principales problemas que afrontó el programa de convenios de gestión estaba vinculado con la gestión de los incentivos monetarios. Según los convenios de gestión, el adecuado cumplimiento de metas originaba el derecho de los trabajadores a percibir un bono por productividad. El problema es que en ocasiones este incentivo era utilizado por el Estado como paliativo de la falta de competitividad de las remuneraciones en las empresas y entidades públicas.

Las presiones sindicales colaboraron con la distorsión del objetivo del bono de productividad. Así, han existido casos en que el incumplimiento de un convenio de gestión y el consecuente no pago de la bonificación, trajeron consigo amenazas de paralización de actividades laborales en algunas empresas del Estado, frente a las cuales el gobierno terminó cediendo y disponiendo el pago de bonificaciones extraordinarias, que si bien no tenían vinculación alguna con los convenios de gestión, equivalían en monto a la suma presupuestada por concepto de bono de productividad⁽⁴⁵⁾.

De otro lado, no faltaban casos en los que habiéndose cumplido con el convenio de gestión y aprobado el pago del bono de productividad, a menudo se presentaban problemas al momento de la distribución del referido incentivo entre los trabajadores. Esto era debido, en ocasiones, a que los criterios de distribución eran heterogéneos y poco supervisados lo que posibilitaba la existencia de situaciones de inequidad⁽⁴⁶⁾. También cabe señalar que las evaluaciones de desempeño a las que se sometía el personal de manera previa a recibir la bonificación, en muchos casos eran realizadas de manera poco técnica e incluso llegaban a ser

(43) Véase el apartado 1.1.

(44) La Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley 27658, fue aprobada el 30 de enero de 2001.

(45) Ejemplos de la situación descrita se pueden verificar revisando las modificaciones presupuestales de empresas como el Banco de la Nación o Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAPU S.A.), correspondientes al 2003.

(46) Por ejemplo, trabajadores que habían intervenido decididamente en el logro de metas recibían una proporción similar de bono que aquellos que colaboraron mucho menos en su obtención.

concebidas solo como un requisito formal que debía cumplirse, dejando de lado su importancia para la gestión del rendimiento⁽⁴⁷⁾.

Cabe señalar que el carácter voluntario de la suscripción de los convenios de gestión no ha sido un aliciente para la proliferación de la herramienta. En ese orden de ideas, habría que preguntarse si la mayoría de gestores y funcionarios públicos están dispuestos, en el Perú, a someterse voluntariamente a que midan su eficacia y evalúen su rendimiento en función a resultados claramente establecidos.

En consecuencia, no fueron pocos los problemas que ha enfrentado el programa de convenios de gestión. Entre los más destacables se puede mencionar: la falta de recursos para realizar una adecuada supervisión de los convenios, el poco apoyo político a la herramienta, el establecimiento de indicadores de gestión inapropiados, la distorsión de los incentivos económicos y la presión de grupos sindicales. Esto ha generado que a partir del año 2006, FONAFE suspenda la suscripción de los convenios de gestión con empresas del Estado para entrar a un proceso de evaluación de la herramienta. Por su parte, la Dirección Nacional de Presupuesto ha continuado empleando este tipo de instrumentos bajo el nombre de Convenios de Administración por Resultados⁽⁴⁸⁾.

Finalmente, respecto de los convenios de gestión derivados de la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado se puede decir muy poco, ya que su empleo ha sido casi nulo.

5. Hacia la implantación de un modelo de agencias públicas

Como se ha visto, no cabe duda de que entre la administración nuclear y las empresas y entidades públicas existe una relación de agencia. El problema es que dicha relación es bastante disfuncional. En efecto, existe un principal que no aprovecha todos los beneficios que le puede brindar esta relación y agentes que no maximizan su esfuerzo para obtener los objetivos del gobierno y que, de otro lado, reciben presupuestos (las agencias) y retribuciones (los

gestores) por sus funciones y no por los resultados que consiguen.

Más allá de algunos esfuerzos aislados no existe una política de gobierno que exija una gestión por resultados a las empresas públicas y entidades públicas. Es cierto que en el caso de las empresas del Gobierno Nacional, ha existido un avance interesante a partir de la existencia de FONAFE, el cual ha introducido mecanismos novedosos de gestión para este conjunto de organizaciones. No obstante, aún existen reticencias por parte de grupos de interés para imponer medidas de supervisión y control de resultados bajo argumentos como una supuesta pérdida de autonomía o el incremento de procedimientos y controles que restan eficacia y eficiencia. Cabe destacar también la labor desarrollada por la Dirección Nacional de Presupuesto con los convenios de administración por resultados respecto de algunas entidades públicas.

A continuación, desarrollamos los elementos mínimos sobre los que se debería estructurar un modelo de agencias públicas en el Perú, con el fin de hacer más eficaces y eficientes a las empresas del Estado y las entidades públicas ejecutivas (agencias ejecutivas). Estas medidas van más allá de la mera descentralización funcional y la sujeción de las agencias a normas de Derecho Privado.

5.1. Definir, formalizar y supervisar los objetivos estratégicos de las agencias

Las leyes y demás normas reglamentarias en el Perú, establecen las diversas funciones de las entidades públicas ejecutivas (agencias ejecutivas) y de las empresas del Estado. Para el caso de estas últimas hay que agregar un instrumento adicional: el estatuto social. No obstante, los instrumentos legales antes referidos no señalan cuales son los objetivos que el Estado espera de dichas organizaciones y, menos aún, que resultados a corto plazo ayudarán a alcanzar dichos objetivos. Las fuentes legales referidas se concentran en establecer funciones y actividades a realizar pero no establecen los bienes o servicios a producir (*outputs*) y menos los resultados esperados (*outcomes*)⁽⁴⁹⁾.

(47) La ineficacia de los mecanismos de evaluación empleados por las empresas se hizo evidente en el caso de FONAFE, cuando esta entidad constató el homogéneo y elevadísimo grado de rendimiento que arrojaban las evaluaciones, lo que implicaba que todos o casi todos los trabajadores, se hacían merecedores al íntegro del bono.

Sobre la importancia de las evaluaciones para el rendimiento del personal en entidades públicas, se puede consultar: LONGO, Francisco. *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Barcelona: Paidós, 2004; MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y Andrés ROEMER. *Por un Gobierno con resultados*. México D.F.: FCE, 1999; y, OSBORNE, David y Peter PLASTRIK. *Op. cit.*

(48) La nueva Ley del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley 28411 (promulgada el 6 de diciembre de 2004) en su artículo 63, recoge la figura de los convenios de administración por resultados. Según esta norma, el Ministerio de Economía y Finanzas está autorizado "(...) a través de la Dirección Nacional del Presupuesto Público, para que, progresivamente, en coordinación con el Sector respectivo en los casos que corresponda, formule y suscriba Convenios de Administración por Resultados con Entidades públicas, independientemente del nivel de gobierno al cual pertenecen, previa calificación y selección, a fin de mejorar la cantidad, calidad y cobertura de los bienes que proveen y servicios que prestan (...)".

(49) Diversos autores han escrito sobre la gestión estratégica en la Administración Pública, entre ellos, cabe destacar: MOORE, Mark. *Gestión*

Es fundamental que los entes con decisión política (los ministerios) asuman la función de definir los objetivos estratégicos de las entidades y empresas públicas, así como los resultados a corto y mediano plazo que permiten alcanzar el cumplimiento de dichos objetivos. Estas últimas tienen una naturaleza instrumental para la consecución de metas públicas y, por lo tanto, no pueden por sí solas establecer aquello que el Estado espera de ellas y menos aún estar a la deriva. Es pues responsabilidad de la administración nuclear dirigir la definición de los *outputs* y *outcomes* que deben obtener las empresas y administraciones instrumentales, y supervisar intensamente su cumplimiento⁽⁵⁰⁾.

Ahora bien, teniendo en cuenta el entorno inestable de la Administración Pública en el Perú, tampoco basta que un Ministro coordine verbalmente con el gestor de una agencia acerca de las metas que espera conseguir con su accionar. Que más da si entre ambos funcionarios existe una coordinación fluida y eficaz. Dicha situación podría ser coyuntural y en poco tiempo los dos funcionarios podrían estar ejerciendo otros cargos políticos o dedicándose, con suerte, a la consultoría privada.

Por ello, es necesario formalizar dichos objetivos en instrumentos estratégicos de gestión y mejora de la calidad de las entidades y empresas del Estado, los cuales deben ser el resultado de la negociación entre la Administración nuclear, de un lado, y la entidad o empresa del Estado, del otro. Esto último es de suma importancia. No debe existir una imposición de los resultados a largo y corto plazo que se busca alcanzar, ya que los integrantes de la organización tienen aspectos que aportan sobre las actividades que los políticos y gestores de la Administración central desconocen e incluso pueden convertirse en un fuerte foco de resistencia para alcanzar determinadas metas o implantar cambios. Asimismo, en dichos documentos negociados se puede utilizar recompensas para generar consecuencias e incrementar la eficiencia y eficacia⁽⁵¹⁾.

En otras palabras, estamos proponiendo establecer como política de modernización del Estado la suscripción de documentos marco, similares a los Convenios de Gestión o Convenios de Administración por Resultados, desarrollados por FONAFE y la Dirección Nacional de Presupuesto

Público, respectivamente. No obstante, se debe aprender de los aciertos y errores de estas experiencias⁽⁵²⁾. De otro lado, se debe superar el carácter voluntario de la herramienta y obligar progresiva y selectivamente a las empresas y agencias ejecutivas a suscribir dichos documentos marco.

De otro lado, los documentos marco de gestión deben contener mecanismos adecuados para medir los objetivos propuestos. El modelo no tendrá un buen funcionamiento si no se controla y evalúa la labor de las agencias. Como señalan Osborne y Gaebler, "si no se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso"⁽⁵³⁾. En ese orden de ideas, el empleo de herramientas de control de gestión, tales como el *balanced scored card* (empleadas en el ámbito privado), resultan muy útiles para mejorar la tarea de supervisión⁽⁵⁴⁾.

Por lo tanto, no es suficiente definir y formalizar los objetivos estratégicos, hay que hacer un seguimiento de su adecuado cumplimiento y evaluar constantemente su utilidad. Esta tarea se simplifica si se realiza una distribución de funciones en la administración nuclear y las agencias.

5.2. Desacoplar las funciones estratégicas y de regulación de las funciones de prestación de servicios y de cumplimiento

El principal se debe encargar de las funciones de decisión política y regulación (funciones estratégicas) mientras que la agencia debe avocarse a la prestación de servicios y a la ejecución de las leyes y reglamentos, así como a controlar su observancia. Esto de ninguna manera debe interpretarse como que la agencia quede exenta de realizar un planeamiento estratégico para la consecución de sus objetivos.

Lo que se pretende es que el ministerio o el organismo que haga las veces de principal (en el caso de las empresas públicas, FONAFE), se concentre en la realización de las funciones de planeamiento estratégico del sector o la actividad, de forma que pueda medir los avances que se logran o las deficiencias que se producen. Dirigir y supervisar los resultados de un sector son, por sí solas, tareas bastante complejas, siempre que se realizan a conciencia. Así pues, no se trata de establecer objetivos estratégicos y de ejercer presión

Estratégica y creación de valor en el sector público. Barcelona: Paidós, 1998; y, OSBORNE, David y Peter PLASTRIK. *Herramientas para transformar... Op. cit.*

(50) OSBORNE, David y Ted GAEBLER. *La reinvencción del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público.* Barcelona: Paidós, 1997. pp. 54-84.

(51) OSBORNE, David y Peter, PLASTRIK. *Op. cit.*; pp. 143 y siguientes.

(52) En tal sentido, se debe evitar, por ejemplo, que los documentos marco sean un instrumento para nivelar los ingresos de los trabajadores de las entidades y empresas del Estado, debido a un uso inadecuado de incentivos monetarios.

(53) OSBORNE, David y Ted GAEBLER. *Op. cit.*; p. 216.

(54) NORTON, David y Robert KAPLAN. *Cuadro de Mando Integral (Balanced scored card).* Barcelona: Gestión 2000, 2002.

para que las organizaciones del sector sean más eficaces y eficientes, hay que evaluar también si los objetivos planteados y los resultados obtenidos son los correctos⁽⁵⁵⁾.

De otro lado, en la medida de lo posible se debe separar la función de regulación de las funciones de prestación de servicios y cumplimiento⁽⁵⁶⁾, de forma que la primera sea responsabilidad del principal y las segundas queden en manos de las agencias⁽⁵⁷⁾. En estricto, se plantea como situación ideal que las entidades responsables de las funciones prestacionales, de fomento o de policía, no tengan a su cargo la reglamentación de la forma como van a realizar dichas actuaciones⁽⁵⁸⁾. Lo dicho se puede comprender mejor con un ejemplo: no sería apropiado que los entes encargados de regular la cobranza coactiva sean los mismos que dicten normas sobre esta materia, puesto que, en el afán de realizar un trabajo más rápido y eficaz, es probable que dicten medidas que vulneren contra los derechos de propiedad de los ciudadanos.

En el Perú existen innumerables entidades públicas que reglamentan leyes por razones de la especialidad técnica en la materia. Esto no es otra cosa que la puesta en práctica de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo. La cuestión es que, en muchos casos, dichas entidades tienen también la función de controlar la observancia de dichas normas, con lo que pierden neutralidad.

Como resulta evidente, las razones que justifican esta posición son las mismas que sustentan la separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Pero a las conocidas razones filosóficas, jurídicas y políticas que justifican la división del poder, se suman ahora razones de gestión: es más eficaz y eficiente desacoplar las funciones de regulación y las de prestación de servicios y de cumplimiento, pues se reduce la posibilidad que la Administración Pública externalice costos y restrinja derechos de los ciudadanos y, por consiguiente, se reducen los conflictos.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la separación formal de funciones permite asignar responsabilidades tanto al principal como a las agencias para un diseño institucional. Es básicamente un instrumento. De ninguna manera pretende paralizar la interacción entre las organizaciones públicas en el diseño de estrategias, regulaciones o ejecución de políticas o programas.

Como señala Longo, "si analizáramos cuántas políticas públicas puestas en marcha práctica en cualquier institución de cierto tamaño se deben a iniciativas nacidas 'desde la política' y trasladadas a la organización de arriba abajo, a través de circuitos que responden a la citada jerarquización (...), y cuántas, por el contrario, se deben a iniciativas surgidas en la propia institución, que 'suben' buscando apoyo, autorización, recursos, para poder ejecutarse, probablemente concluiríamos que hay tantas de al menos de las segundas como de las primeras"⁽⁵⁹⁾.

5.3. Priorizar los resultados y no los procedimientos

En el Perú las organizaciones públicas deben someterse al imperio de la ley. Las entidades públicas se rigen por el principio de legalidad que consiste en que solo están facultadas a realizar aquello que la ley les autoriza. Este valor ha hecho que los empleados públicos se concentren en el cumplimiento de procedimientos que deben seguir de forma religiosa, si es que quieren ser considerados buenos trabajadores y evitar sanciones disciplinarias.

Que duda cabe que el principio de legalidad y los procedimientos son importantes en la Administración Pública, sin embargo, se debe tener en cuenta que la estructuración y funcionamiento de las organizaciones públicas no debe llevarse a cabo en torno a ellos sino que debe fundarse en la consecución de resultados concretos que satisfagan las necesidades ciudadanas⁽⁶⁰⁾.

El sector público posee una serie de regulaciones que se pueden agrupar en sistemas: sistema de presupuesto, sistema de contabilidad, sistema de tesorería, sistema de endeudamiento, sistema de control, sistema de compras y adquisiciones, sistema de inversiones, sistema de personal y otros. Cada uno de estos sistemas contiene una infinidad de normas que los empleados deben seguir al pie de la letra cuando gastan e invierten recursos públicos. El problema está cuando el cumplimiento de estas reglas se convierte en la razón de ser del trabajo de los empleados públicos.

Los procedimientos y las reglas deben ayudar a la obtención de objetivos, de lo contrario deben ser reformulados o desechados. Es cierto que el incumplimiento de procedimientos y normas debe acarrear una responsabilidad, pero debemos cuidar que estos sean eficaces, eficientes y razonables. De

(55) OSBORNE, David y Peter, PLASTRIK. *Op. cit.*; pp. 119 y siguientes.

(56) Osborne y Plastrik distinguen entre la función reguladora que supone dictar las reglas que la sociedad debe obedecer y la función de cumplimiento que consiste en hacer cumplir dichas reglas. OSBORNE, David y Peter PLASTRIK. *La reducción de la burocracia. Cinco estrategias para reinventar el gobierno*. Barcelona: Paidós, 1998. p. 60.

(57) *Ibid.*; 137.

(58) *Ibid.*; pp. 137 y 138.

(59) LONGO, Francisco. *Op. cit.*; p. 223.

(60) OSBORNE, David y Ted GAEBLER. *Op. cit.*; pp.165 y siguientes.

nada sirven organizaciones que se ajustan a los procedimientos y las normas si no generan resultados positivos ni bienestar a la sociedad.

El actual modelo al no concentrarse en la productividad del trabajo y en la obtención de resultados, no genera los incentivos adecuados para que los funcionarios se esfuercen en mejorar la competitividad y capacidad de respuesta de las agencias⁽⁶¹⁾.

5.4. Otorgar flexibilidad en la gestión

En el numeral 5.1 se ha sostenido que los documentos marco de gestión deben ser negociados. Uno de los principales aspectos a negociar en dichos documentos debe ser la flexibilidad en la gestión que se otorgará a las agencias públicas para que puedan otorgar resultados de la manera más eficiente y rápida. Otorgar flexibilidad en la gestión no debe confundirse de ningún modo con falta de supervisión y control por parte de los organismos rectores que dirigen el diseño y supervisan las estrategias sectoriales.

Durante los últimos años, el sector público peruano ha sufrido un constante retroceso en cuanto a la flexibilidad de la gestión. La corrupción y la ineficiencia para gastar han sido los principales factores que han impulsado esta orientación. Así, las normas de contrataciones y adquisiciones, presupuesto, gestión de personal, transferencia de propiedad estatal, contabilidad, tesorería, inversiones públicas y otras, se han ido haciendo cada vez más rígidas. Las excepciones a los regímenes generales se han ido eliminando y la uniformidad ante las normas públicas se ha impuesto. No estamos en contra de este tipo de sistemas normativos ni de los fines que buscan, sin embargo, consideramos que es necesario flexibilizar las normas al menos para las entidades que acrediten elevados y transparentes niveles de gestión.

La cultura de la desconfianza y la presunción de corrupción puede afectar directamente el desarrollo de iniciativas de gestión innovadoras y creativas. En efecto, "no existe ejercicio de la dirección si la capacidad para realizar opciones y tomar decisiones. No hay gerencia donde la actividad es, en lo fundamental, la mera aplicación de normas o ejecución de instrucciones dimanantes de otros"⁽⁶²⁾.

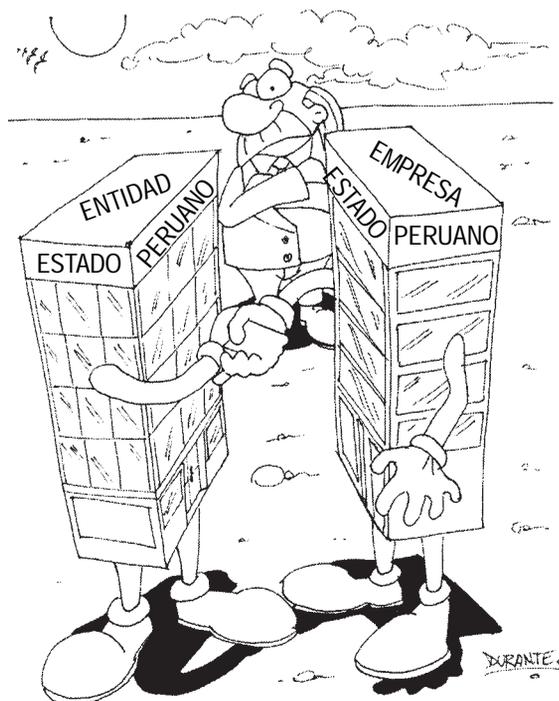
Acerca del tipo de flexibilidades que se pueden otorgar, estas podrían ser: presupuestarias, de personal, en las compras o en los servicios de apoyo⁽⁶³⁾. Así por ejemplo, en materia presupuestaria

se podría permitir que la totalidad o parte de los ahorros generados en el ejercicio, puedan ser empleados en el ejercicio siguiente sin tener que devolverlos o se podría otorgar cierta continuidad presupuestaria mediante compromisos que asuma el gobierno para que en caso de cumplirse con ciertos objetivos, las entidades sepan con anticipación que contarán con mayor capacidad de gasto en el presupuesto del año siguiente.

5.5. Rendir cuentas (*accountability*) y mejorar el sistema de responsabilidad pública

Es frecuente que se conozca casos en los que un funcionario, a pesar de haber actuado de forma eficiente y generado ahorros por miles de nuevos soles para el Estado, fue sancionado administrativa o penalmente, debido a que no se sujetó a las normas establecidas al ejercer su función. Esta situación suele desincentivar la innovación y reforzar el trabajo mecánico de los trabajadores.

Está bien que los organismos de control supervisen e impongan sanciones a aquellos que incumplen procedimientos y normas, lo malo es que se concentren solo en eso. En el fondo, el problema no es de ellos, ya que simplemente cumplen con su deber. La cuestión radica en que el sistema de



(61) MOCTEZUMA BARRAGÁN, Esteban y Andrés ROEMER. *Op. cit.*; p. 41.

(62) LONGO, Francisco. *Op. cit.*; p. 211.

(63) OSBORNE, David y Peter PLASTRIK. *Op. cit.*; pp.149 y 150.

responsabilidad dentro de la Administración Pública peruana está basado principalmente en el cumplimiento de formas y no en cuestiones de fondo. No se responsabiliza a los gestores por la insuficiencia de camas en un hospital público y su impacto en la falta de prestación de servicios de salud sino por el incumplimiento de los procedimientos seguidos para comprar nuevas camas (normas de compras o normas de ejecución de gasto) o para contratar el personal médico que se ocupará de los nuevos pacientes.

De otro lado, si nos centramos en la responsabilidad por los actos de la administración respecto a terceros, podremos ver que esta se concentra en actuaciones individuales derivadas de la generación de un daño patrimonial o moral. No hay una preocupación por responder por el adecuado uso de los poderes públicos que ostentan los gestores y las agencias. Se obvia el proceso de acción colectiva que subyace al proceso de formulación de las decisiones públicas⁽⁶⁴⁾.

Desde el momento en que las agencias ejecutivas y las empresas públicas se orientan a la obtención de resultados, se debe perfeccionar el sistema de responsabilidad en la Administración Pública, orientándolo fundamentalmente hacia el cumplimiento de metas y la rendición de cuentas por parte de los gestores públicos. Esto no significa dejar de lado la responsabilidad por el debido cumplimiento de procedimientos y normas, ya que este es un elemento importantísimo (pero ya no el único) en el sistema de responsabilidad basado en el cumplimiento de metas.

La gestión por resultados supone gerenciar y esto implica que exista control activo, visible y discrecional de la organización por parte de los trabajadores de la cúspide (*hands-on management*)⁽⁶⁵⁾, ya que no se podría exigir responsabilidad por los resultados si no existe capacidad de decisión sobre aspectos claves de la gestión. En otras palabras, para exigir el cumplimiento de metas hay que dar ciertos niveles de discrecionalidad a las agencias, pero esto debe ir de la mano de una adecuada rendición de cuentas al gobierno y a la sociedad.

Como señalan Stewart y Ranson, “una organización pública es responsable frente al todo, es decir, frente al conjunto de la colectividad y frente a los individuos particulares (...) La responsabilidad pública reclama una plena explicación y justificación

de las acciones emprendidas y, además, debe utilizar muchos lenguajes distintos para proporcionar diferentes explicaciones y justificaciones. Tiene que satisfacer requisitos de calidad y cantidad. La responsabilidad pública se manifiesta a través de un proceso que debe dar respuesta a voces muy diversas”⁽⁶⁶⁾.

En el marco del modelo propuesto, un forma de rendición de cuentas será la publicación (por ejemplo, en Internet) de los documentos marco de gestión, incluyendo sus indicadores de rendimiento, así como el resultado del nivel de cumplimiento de los mismos.

5.6. Realizar una limpieza permanente de agencias y funciones

Es fundamental eliminar las agencias y funciones obsoletas para poder redirigir los recursos empleados en ellas, a otras labores que sí generen valor. Hacer limpieza implica eliminar las funciones y regulaciones gubernamentales que ya no contribuyen a los objetivos centrales, ya sea abandonándolas, vendiéndolas o trasladándola a un nivel de gobierno diferente⁽⁶⁷⁾.

Deshacerse del lastre estatal no es una tarea fácil debido a que las actividades que realiza la Administración Pública tienen siempre beneficiarios ya sean individuos, organizaciones o colectividades. Esto hace que existan grupos de interés que se resistan al cierre de una entidad gubernamental o la eliminación de funciones. Incluso siendo conscientes de la ineficacia e ineficiencia de determinadas acciones del gobierno, los beneficiarios directos se resistirán a su eliminación. En nuestro país se suele relacionar, casi inmediatamente, como estos grupos de resistencia, a los burócratas públicos (sindicalizados o no) y a los políticos. Los primeros pierden sus ingresos y los segundos fuentes de clientelismo y, por consiguiente, votos. No obstante, son muchos los potenciales perdedores que ejercen presión para que el Estado siga realizando tareas que ya no son necesarias, por ejemplo: contratistas, proveedores, grupos de ciudadanos beneficiarios de la acción estatal y otros⁽⁶⁸⁾.

Si se quiere implantar el modelo de agencias públicas y hacer que las empresas y agencias ejecutivas operen en función a estrategias y resultados formalizados en documentos marco y supervisados por organismos de dirección (ministerios u otros

(64) Sobre la teoría de la acción colectiva se recomienda leer: OLSON, Mancur. *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*. Boston: Harvard University Press, 1965; y, DUNLEAVY, Patrick. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Harvester/Wheatsheaf, 1991.

(65) HUGHES, Owen. *La nueva gestión pública*. En: Brugué, Quim y Subirats (editores). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid: MAP, 1996. pp. 101-132.

(66) STEWART, John y Ranson STEWART. *La gestión en el ámbito público*. En: Brugué, Quim y Subirats, Joan (editores). *Op. cit.*; pp. 59-76.

(67) OSBORNE, David y Peter PLASTRIK. *Op. cit.*; p. 75.

(68) DUNLEAVY, Patrick. *Op. cit.*; pp. 13-44.

principales), es imprescindible el examen constante de los organismos y funciones para determinar aquellos que no son eficientes, eficaces o se aparten de la estrategia central del gobierno, ya sea para reestructurarlos o eliminarlos.

Así por ejemplo, a mediados de la década del noventa, el Gobierno Federal de Canadá inició un proceso de revisión de programas y actividades, con el fin de clarificar roles y responsabilidades del Estado y, a la vez, asegurar que los recursos sean redirigidos a los asuntos prioritarios para el Estado. El proceso denominado *Program Review*⁽⁶⁹⁾ también tenía por objeto colaborar con los diferentes niveles de gobierno del país para armonizar procedimientos y regulaciones, reducir costos y eliminar superposiciones de funciones. Cabe mencionar que el examen de funciones gubernamentales contaba con mecanismos que permitían la participación de los parlamentarios y de la ciudadana. El *Program Review* ha sido una de las experiencias más exitosas en materia de limpieza de agencias y funciones de un gobierno y, en la práctica, continúa llevándose a cabo.

5.7. Reducir los problemas derivados de la multiplicidad de principales

Uno de los principales problemas que enfrenta el gerente general de una empresa del Estado o el director ejecutivo de un organismo público descentralizado es saber a quien deben responder por los resultados de la entidad que dirigen. Si bien en el Perú, casi todas las entidades y empresas están adscritas a un ministerio, en la práctica existen diversas entidades que ejercen poder sobre el accionar de estas organizaciones, llegando incluso a condicionarlo y dirigirlo con mayor poder que el ministerio que ostenta la adscripción.

Así por ejemplo, Proinversión, a pesar de encontrarse adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, tiene como otros principales a todos los ministerios que integran su directorio⁽⁷⁰⁾, los cuales en paralelo a las decisiones que puedan adoptar de forma coordinada y consensuada en dicho órgano colegiado, buscan que se de prioridad a los procesos de inversión correspondientes a su sector, para lo cual emplean una serie de mecanismos formales e informales. Tampoco debemos dejar de lado al Presidente de la República y al Congreso de la

República quienes también ejercen autoridad real sobre Proinversión.

El caso de las empresas del Estado, en ocasiones puede resultar mucho más complejo. Consideremos el ejemplo de Empresa Nacional de la Coca S.A. (ENACO S.A.). Esta empresa se encuentra bajo el ámbito de FONAFE y, por lo tanto, está sometida a una serie de regulaciones y exigencias comunes para todas las empresas de propiedad del Gobierno Nacional, provenientes del sector Economía y Finanzas. Sin embargo, la empresa está adscrita al Ministerio de Agricultura y también debe someterse a las disposiciones y directivas que dicta el Ministerio del Interior en materia de lucha contra el narcotráfico y comercio de sustancias estupefacientes. Es más, en alguna ocasión, han surgido discusiones en relación al ministerio que debía tener adscrita dicha empresa, generándose situaciones de tensión entre los sectores agricultura e interior. La cosa no termina ahí, existen otras organizaciones públicas como DEVIDA y el Gobierno Regional del Cusco que ejercen un poder fáctico sobre las actuaciones de la empresa a pesar de no tener poderes formales sobre ella⁽⁷¹⁾.

El principal problema de este panorama no es la multiplicidad de agentes en sí sino que, en muchos casos, los mensajes que estos transmiten a ENACO S.A. son contradictorios. Ante esta situación no se puede exigir a lo directivos de ENACO S.A. que tengan claro los objetivos de la empresa. No se puede ser eficaz y menos aún eficiente de esa manera. Además esto ocasiona pérdida de control de la agencia.

Es más, la diversidad de principales suele ocasionar competencia y conflictos por capturar al agente, lo que en el fondo incrementa el poder de este último, pues los controles sobre él pierden efectividad (entre otras cosas, debido a la falta de unidad de criterios para tal efecto)⁽⁷²⁾. Esta pérdida de control conduce a una situación de asimetría en la información a favor del agente, lo cual eleva decididamente su intención de actuar en beneficio de sus propios intereses (por ejemplo, el incremento de su presupuesto) o los intereses particulares de sus gestores⁽⁷³⁾.

La existencia de distintas entidades interesadas en el accionar y resultados de una agencia pública es probablemente inevitable. Por ello, es importante saber gestionar esta multiplicidad de mensajes y

(69) OSBORNE, David y Peter PLASTRIK. *Op. cit.*; p. 98.

(70) Conforme con la Resolución Suprema 216-2003-EF de 29 de octubre de 2003, el Consejo Directivo de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (Proinversión) está integrado por: el Ministro de Economía y Finanzas, quien lo presidirá, el Presidente del Consejo de Ministros, Ministro de Transporte y Comunicaciones, Ministro de Energía y Minas, Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro de la Producción y el Ministro de Comercio Exterior y Turismo.

(71) Así por ejemplo, se puede mencionar las reiteradas solicitudes de transferencia de la propiedad de las acciones de dicha empresa, por parte del Gobierno Regional del Cusco al Gobierno Nacional.

(72) ALBI, Emilio y otros. *Op. cit.*; p. 92.

(73) OLSON, Mancur. *Op. cit.*

órdenes. Una forma de reducir o eliminar los problemas derivados a la multiplicidad de principales es formalizar los objetivos del agente en los documentos marco de gestión, cuyo cumplimiento se encargará de supervisar un solo principal. La elaboración de un documento marco promueve (y hasta obliga) la coordinación entre los diferentes interesados en la actuación y resultados de una agencia ejecutiva o empresa del Estado⁽⁷⁴⁾.

Sea cual sea la forma en que se haga, lo importante es que los principales coordinen entre sí (lo ideal es que solo exista un principal pero eso es poco probable) y den un mensaje único al agente. El agente debe tener los objetivos y metas claras de forma que pueda responsabilizarse por ellos.

5.8. Reducir la asimetría de información entre principal y agente

La teoría de la agencia describe en su extremo pesimista la racionalidad burocrática partiendo de tres hipótesis: (i) el principal político adopta un papel pasivo; (ii) el principal desconoce cualquier información sobre la tecnología; y, (iii) el agente organización-burocrática es monopolista de los servicios que produce⁽⁷⁵⁾. Felizmente, esta posición extrema no suele presentarse y existen modelos institucionales que posibilitan principales activos y que obtienen información de las agencias.

El problema es que estos modelos no han sido implementados en el Perú, en donde los principales tienen un rol pasivo y ceden los derechos de control sobre variables como la supervisión y ejecución presupuestal ya que se desconocen los *outputs* y *outcomes* de las organizaciones públicas. Incluso el Gobierno y la administración nuclear no tiene información adecuada sobre los recursos que reciben las agencias (*inputs*) para producir bienes y servicios públicos. Un ejemplo de esto lo constituye la falta de información sobre los costos de realizar una función específica por parte de una entidad pública, lo que no permite saber si el gasto que se hace es bueno.

Tener autonomía burocrática y la flexibilidad para la gestión no debe significar poder gastar cuándo y cómo se quiera los recursos públicos asignados, produciendo *outputs* que en muchas ocasiones no son requeridos por la sociedad⁽⁷⁶⁾. Es necesario, como se ha señalado, exigir resultados y

responsabilidades por la ejecución de dichos recursos. No obstante, si no se cuenta con la información aceptable respecto de elementos como la tecnología y los costos de producción es difícil poder llegar a establecer los *outputs* y *outcomes* correctos.

Es por tanto, de suma importancia que el principal exija al agente que le brinde información y que establezca esta obligación a través de regulaciones o mecanismos como documentos marco. Otra forma de romper con el monopolio de la información por parte de los agentes es promover ambientes de competencia ya sea al interior de la agencia, entre agencias, o entre estas y el sector privado⁽⁷⁷⁾. La competencia por fondos presupuestales puede ser una oportunidad para que las agencias revelen información sobre los costos.

5.9. Crear sistemas de recompensa que guarden relación con los resultados obtenidos y el esfuerzo realizado

La práctica habitual en la Administración Pública peruana es retribuir a los empleados que realizan funciones similares de forma equivalente. Este es un legado teórico de la burocracia tradicional weberiana que concibe a la organización como una estructura basada en reglas rígidas, normalización de procesos e intercambiabilidad de trabajadores⁽⁷⁸⁾. El poder de los empleados, bajo esta lógica, es impersonal y procede de la norma que crea los cargos, los cuales a su vez están organizados jerárquicamente. La organización se asemeja a una máquina que exige de los trabajadores el cumplimiento debido de sus funciones, por lo que no se incentiva la creatividad o la discrecionalidad en la toma de decisiones⁽⁷⁹⁾. Este diseño organizativo está relacionado con el desarrollo industrial y el trabajo en serie de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Se busca elevar la productividad y evitar que se cometan errores. No se trata pues de entes orientados a los resultados. En consecuencia, no se retribuye a los trabajadores en función al esfuerzo realizado y a los *outputs* que produzcan, simplemente se paga por la realización de funciones mínimas.

De otro lado, si se hace un análisis de las entidades y empresas públicas como elementos que laboran y pertenecen a una macro-organización que es el Estado, encontramos que pasa con ellos algo

(74) ALBI, Emilio y otros. *Op.cit.*; pp. 92 y 93.

(75) *Ibid.*; p. 111.

(76) Un ejemplo la mala calidad del gasto público y su uso para objetos que no son prioritarios para la sociedad lo constituye el uso del canon minero por los gobiernos locales.

(77) ALBI, Emilio y otros. *Op. cit.*; pp. 113. Sobre la competencia al interior del sector público se puede ver: OSBORNE, David y Ted GAEBLER. *Op. cit.*; pp. 121 y siguientes.

(78) Una explicación sobre este fenómeno y la influencia de autores como Weber y Taylor en su configuración, se puede ver: RAMIÓ, Carles. *Teoría de la organización y administración pública*. Madrid: Tecnos, 2002. pp. 21-35.

(79) *Ibid.*; p. 24.

similar a lo que sucede en el plano individual de los trabajadores públicos. Las organizaciones públicas en el Perú tampoco son retribuidas por el resultado de su gestión. En su caso, la contraprestación que perciben por las acciones de índole público que realizan, la constituye el presupuesto que el Congreso de la República les aprueba cada año, a partir de la propuesta que efectúa el Poder Ejecutivo. Dicha asignación de recursos responde muy poco (o casi nada) a la lógica de retribuir a las entidades en función a criterios de eficacia y eficiencia vinculados con el logro de metas. Tras ella, está un proceso de negociación sumamente complejo en el que subyace una interacción de poderes entre los diversos agentes políticos y grupos de poder: funcionarios del gobierno, sindicatos, empresarios, beneficiarios de programas sociales, organismos internacionales y otros grupos de interés. Un pequeño ejemplo de esta negociación compleja, la vemos en el clásico enfrentamiento entre el Ministro de Economía y Finanzas y los ministros de gasto (el resto del gabinete). En dicho caso, el desencuentro de intereses se manifiesta en que mientras el primero busca controlar el déficit público y preservar el interés colectivo del gobierno, los segundos pretenden ampliar los niveles de gasto e inversión de sus respectivos sectores (lo que, por otra parte, podría otorgarles cierto éxito político personal)⁽⁸⁰⁾.

Pues bien, para conformar un modelo de agencias funcional, deben superarse estas actuaciones clásicas de la Administración Pública y establecer un nuevo modelo de gestión consistente en que tanto las agencias, como sus gestores y trabajadores, sean retribuidos de forma proporcional con los resultados obtenidos y el esfuerzo realizado. Respecto de las agencias públicas en sí, esto se puede materializar mediante una mayor asignación presupuestal para realizar gasto e inversión a aquellas organizaciones que cumplan a cabalidad con los resultados que el gobierno esperaba de su gestión. Dichas agencias deberían ser las preferidas al momento de asignar recursos para nuevos programas o proyectos. En contrapartida, aquellas agencias que han dado muestras de ineficacia e ineficiencia, ocuparían la parte final de la cola en lo referido al desarrollo de nuevas actividades y, a su vez, estarían en los primeros lugares en una lista de espera para las evaluaciones de limpieza de agencias y funciones.

Ahora bien, teniendo en cuenta que un sistema retributivo orientado exclusivamente a los resultados

es bastante difícil de implantar en un contexto como el peruano (y en algunos casos podría resultar inconveniente), se puede trabajar de forma incremental, hacia el establecimiento de sistemas retributivos mixtos que establezcan una parte fija de ingresos y otra variable en función a la eficacia y eficiencia debidamente medida. De esta forma se podría premiar el esfuerzo y los resultados obtenidos, a la vez que se introducen incentivos para incrementar dichos factores.

5.10. Emplear con responsabilidad y de forma selectiva los incentivos monetarios

En este punto, se hace una referencia específica a los incentivos monetarios debido a que tradicionalmente han sido el principal (y en ocasiones el único) sistema de recompensa empleado por el sector público para premiar el esfuerzo y el logro de resultados. En efecto, convenios de gestión y los convenios de administración por resultado han establecido como único incentivo el pago a los trabajadores de una bonificación por productividad.

Su uso no ha sido el más adecuado. La necesidad por un incremento en los ingresos de los trabajadores de las entidades y empresas públicas ha generado, en ocasiones, que se busque obtener el pago de la referida bonificación por medios que distorsionaban los instrumentos de gestión por resultados. Así, han surgido presiones políticas o sindicales, discusiones en torno al cumplimiento de indicadores, distorsiones de los mecanismos de medición, exigencias para que el monto de la bonificación forme parte de la estructura salarial ordinaria, etcétera. Desde el momento en que los agentes reciben una recompensa sin haber cumplido los objetivos esperados o porque se ha desvirtuado la medición de las metas, se pierde completamente la eficacia de los incentivos y, lo que es peor, se desvirtúa cualquier modelo de agencias.

Los incentivos monetarios son un mecanismo para conseguir que los agentes se esfuercen eficientemente en la ejecución de sus tareas. La idea es que las retribuciones de los agentes dependan de los resultados que hayan obtenido⁽⁸¹⁾. Si el entorno de la agencia dificulta que los incentivos monetarios cumplan este fin, ya sea porque existe dificultad para medir el rendimiento, hay demasiada intervención política, la confianza en los gestores es reducida, los trabajadores no internalizan el riesgo de trabajar por una retribución incierta, los sindicatos exigen incrementos salariales que se confunden con las

(80) PETERS, Guy. *La política de la Burocracia*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 1999. p. 404.

(81) LOPEZ-CASASNOVAS, Guillem y otros. *Els nous instruments de la gestió pública*. Barcelona: La Caixa-Servicios d'Estudios, 2003. pp. 170-191.

(82) LOSADA, Carlos. *La función de dirigir en la administración pública*. En: LOSADA, Carlos (compilador). *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington DC: BID, 1999. pp. 421 y siguientes.

primas por cumplimiento de metas, entre otros, los mejor es suspender su empleo, hasta solucionar dichos problemas. Mientras se busca que el escenario adecuado para el uso de incentivos monetarios se pueda emplear otro tipo de recompensas como la asignación de mayor presupuesto para realizar inversiones, otorgar flexibilidades normativas para la gestión, dar mayor capacitación a los trabajadores, etcétera.

En consecuencia, los incentivos monetarios deben usarse de forma responsable y seleccionando a aquellas agencias con las que es factible su aplicación sin incurrir en distorsiones de la herramienta.

5.11. Designar directivos profesionales para gerenciar las agencias

Una agencia pública requiere de una estrategia (política pública), capacidad de gestión interna y crear un entorno que autorice, tolere y/o favorezca las políticas públicas definidas⁽⁸²⁾. Diseñar y ejecutar cada una de estos elementos no es una tarea nada fácil de realizar. Hay que contar con determinadas competencias que algunas personas tienen más desarrolladas o trabajadas que otras⁽⁸³⁾, y darle la atención adecuada a los tres ámbitos de acción mencionados para que el impacto de las políticas públicas no se vea reducido. La falta de atención a uno de los ámbitos (por ejemplo una inadecuada gestión del entorno político) o la carencia de competencias para gestionar provocarán desequilibrios que atenten contra el buen funcionamiento de agencia.

Tradicionalmente el espacio de la dirección pública “es disputado, con resultados variables, que difieren en las distintas instituciones, por los dos actores tradicionales de los sistemas públicos: las clases políticas y la función pública profesional”⁽⁸⁴⁾, entendiendo a esta última conformada por los técnicos y burócratas. En la actualidad, la tendencia en los países que cuentan con los mejores indicadores de calidad y eficiencia en la gestión pública, se orienta a promover la existencia de un nuevo actor: el directivo público profesional.

La creciente restricción de recursos con que cuentan las administraciones y el aumento de las demandas sociales son factores que hacen

necesaria la existencia de personas que lideren, planifiquen, organicen y evalúen las actividades de la agencia de forma diferente a como lo harían las personas puramente políticas o técnicas, los cuales actúan, por lo general, como fuerzas expansivas de las respuestas públicas⁽⁸⁵⁾. En palabras de Longo, “la enorme expansión de la actividad prestadora de los poderes públicos da lugar a una creciente complejidad y diversificación de los procesos de producción de los servicios (...) La necesidad de actores capaces para ponerse al frente de dichos procesos, garantizando su eficacia, no resulta adecuadamente satisfecha por ninguno de los actores básicos del sistema”⁽⁸⁶⁾.

Es, por tanto, necesario que los directivos al frente de las agencias públicas sean gerentes profesionales. Ahora bien, designar a una persona con capacidades gerenciales para responsabilizarse por el cumplimiento de los objetivos de una organización es insuficiente si, por otro lado, no se cuenta con las “garantías jurídicas capaces de proteger el manejo de la gerencia pública de la politización y la arbitrariedad”⁽⁸⁷⁾. En tal sentido, deben existir mecanismos especiales que garanticen su selección, carrera, retribución, rendimiento, formación, cese y otros aspectos vinculados a su desempeño. No se puede emplear la designación política como mecanismo exclusivo de designación de estos funcionarios ni tampoco emplear los procedimientos ordinarios para el acceso al empleo público. No se debe politizar ni burocratizar la función directiva.

Se debe tener siempre presente que los directivos públicos deben contar capacidad discrecional suficiente para conseguir los resultados que se les exigen. Solo así puede hablarse de un sistema gerencial. Esto como hemos señalado en apartados anteriores, implica la existencia de mecanismos nuevos de responsabilidad y rendición de cuentas para su actuación.

5.12. Compromiso gubernamental y desarrollo normativo del modelo

La implantación del modelo de agencias públicas requiere de un gobierno que lo considere necesario y lo haga parte de su estrategia política. La reforma del Estado no se consigue solo con la

(83) Consideramos imprescindible para la comprensión de los roles directivos, la lectura de: MINTZBERG, Henry. *La naturaleza del trabajo directivo*. Barcelona: Ariel, 1991.

(84) LONGO, Francisco. *Op. cit.*; pp. 202 y 203.

(85) Sue Richards, citada por Longo, sostiene que tanto los políticos como los profesionales (técnicos y especialistas incorporados a la Administración para la prestación de un volumen creciente de servicios) operan como fuerzas expansivas de las respuestas públicas. “Los primeros, presionados por una demanda social creciente, cuya satisfacción era la clave para competir con éxito en el mercado electoral. Los segundos, impulsados por las mismas necesidades, vividas en su relación como los usuarios reales o potenciales de los servicios, así como por su interés en consolidar su peso y protagonismo en el sistema”. *Ibid.*; p. 201.

(86) *Ibid.*; p. 200.

(87) *Ibid.*; p. 231.

aprobación de leyes que contengan ideas innovadoras que los operadores del Derecho y los ciudadanos desconocen y no aplican. Debe existir voluntad política para dirigir los cambios, en este caso lo que se requiere es un compromiso con la adecuada y eficaz prestación de los servicios públicos que pase por dar un nuevo enfoque organizacional y funcional a las empresas y entidades públicas.

Una vez asumido dicho compromiso será necesaria la formalización legal del modelo. Sería estupendo que en el Perú las reformas se institucionalicen sin necesidad de normas, es decir, que los políticos, empleados públicos, gerentes públicos, auditores, asesores y ciudadanos de a pie, internalicen los cambios que requiere una sociedad sin necesidad de normas. Eso reduciría de una forma enorme el costo social. Bajo ese escenario las normas generalmente consolidarían los cambios ya producidos.

Sin embargo, en la actualidad, existe una parálisis en el sector público debido a los excesivos formalismos y controles para la toma de decisiones. Resulta paradójico que una nueva norma sea la que permita dejar atrás el anquilosamiento y dé paso a un nuevo sistema en el que prime el manejo gerencial flexible, la responsabilidad por los resultados y la rendición de cuentas. Pero las cosas funcionan así en este país. Para la marcha adecuada y rápida de una reforma de este tipo se requiere que los operadores de los cambios cuenten con mecanismos que protejan sus decisiones. Para que los reformadores puedan promover que las entidades se queden con los ahorros generados u otorguen flexibilidades en materia presupuestal o en gestión de personal, se requiere de una ley que proteja sus decisiones.

6. Reflexiones finales

Es fundamental que los ciudadanos sepan de forma clara cuáles son los fines de las organizaciones públicas y los resultados de la gestión que se ha encomendado a cada una de ellas. Del mismo modo, es importante que conozcan la

forma en que los gestores que las lideran se responsabilizan por el cumplimiento de los objetivos que previamente han sido fijados de forma concreta y evaluable.

La modernización del Estado peruano requiere acciones más allá de la mera descentralización funcional y el otorgamiento de autonomía burocrática. Es necesario que el funcionamiento de las empresas del Estado y las entidades públicas ejecutivas se reestructure de forma que delimiten claramente sus objetivos, se concentren en los encargos que tienen mediante la suscripción de un documento marco, tengan flexibilidad en su gestión para obtener metas, cuenten con gestores profesionales y rindan cuentas de forma pública al gobierno y a los ciudadanos. Esto supone implantar un modelo de agencias públicas en el país. No se trata de crear nuevos entes públicos o de renombrar a los ya existentes bautizándolos como "agencias". Hay que hacer evidente la relación de agencia que existe en el funcionamiento del sector público y hacer que esta funcione lo mejor posible, con el fin de mejorar la calidad de los servicios y bienes que produce el Estado.

El proceso de cambio debe ser gradual. No pretendemos que "de golpe" todas las entidades y empresas públicas funcionen como agencias públicas, habrá algunas que por diferentes razones (legales, económicas, sociales, etcétera) no deban o no puedan integrarse rápidamente al modelo. Sin embargo, creemos que las empresas del Gobierno Nacional y las entidades públicas ejecutivas bien podrían sujetarse a este esquema sin inconvenientes.

Finalmente, el modelo propuesto busca evitar la injerencia política en la gestión interna de las empresas y entidades públicas. El desacoplamiento de funciones permite separar los campos de acción de los entes políticos (ministerios) y las agencias públicas. En efecto, gracias a los convenios marco de gestión las directrices políticas y objetivos estratégicos quedan establecidos y la intervención del Gobierno en la actuación de las agencias se delimita, pudiendo se está sometida al escrutinio ciudadano. ¹⁵