

MESA REDONDA: ADMINISTRACION PUBLICA PERUANA: ¿DEL ATRASO A LA EFICIENCIA? CUESTIONAMIENTOS ACERCA DE LA REFORMA DEL APARATO ESTATAL*

Beatriz Boza
Presidenta de INDECOPI
Ex Miembro del Comité Directivo
THĒMIS-Revista de Derecho

Luis Castañeda Lossio
Presidente del IPSS

Adrián Revilla
Superintendente Nacional
de Administración Tributaria

Entre las reformas ocurridas durante los últimos años, tal vez la más importante sea aquella vinculada con la administración pública; el Estado ve reducidas sus dimensiones en aras de una mayor eficacia, despojándose del ejercicio de funciones que constituían un verdadero lastre. THĒMIS-Revista de Derecho, no permanece ajena a esta situación, por lo que ha considerado conveniente entrevistar a los representantes de las instituciones más beneficiadas con estos cambios; es decir, Adrián Revilla de la SUNAT, Beatriz Boza del INDECOPI y Luis Castañeda Lossio del IPSS. Nadie pone en duda que estos organismos han demostrado una gran eficiencia en el desempeño de sus funciones, contribuyendo de esta manera a modificar la percepción de la ciudadanía sobre el sector público. Sin embargo, la situación aun no es óptima, pues los problemas persisten en éstas y en otras instituciones, impidiendo que el Estado se convierta en lo que todos queremos que sea.

La presente Mesa Redonda pretende ser un aporte a los esfuerzos que se realizan para reformar la administración pública, ya que incide en la experiencia de tres instituciones exitosas, cuyo ejemplo puede seguirse -siempre y cuando exista la voluntad política necesaria- en todos los organismos del Estado.

THĒMIS: *Una reciente encuesta publicada por APOYO S.A. señala que las tres instituciones públicas de mayor prestigio en el país son la SUNAT, el IPSS y el INDECOPI. ¿A qué atribuyen ustedes esta percepción de la gente?*

REVILLA: En el caso de la SUNAT, se debe a que la población ha podido percibir el trabajo altamente técnico y calificado que realiza el personal de la SUNAT, compuesto por un equipo de jóvenes profesionales con buena formación académica y alta predisposición al trabajo. Este trabajo que fue iniciado durante la gestión del señor Manuel Estela ha logrado no solamente incrementar la recaudación fiscal, sino además - y quizás sea lo más importante- comenzar una intensa campaña de difusión de los beneficios de la tributación para el país.

BOZA: Del mismo modo, considero que la buena imagen que transmite nuestra institución se debe al trabajo eficiente que realiza nuestro equipo de trabajo, relativamente pequeño para la cantidad de funciones que desempeña, que actúa con gran vocación de servicio, atendiendo a los usuarios con mentalidad del sector privado.

El principio que debe guiar al INDECOPI para la satisfacción de determinadas necesidades es la vocación de la excelencia en el servicio. Por ello, en primer lugar, rescatamos el profesionalismo del servicio civil, evidentemente técnico y altamente especializado de nuestro personal. En segundo lu-

* La presente Mesa Redonda fue realizada por Juan Antonio Egúez Toledo y Gonzalo Zegarra Mulanovich, miembros de THĒMIS-Revista de Derecho.

Agradecemos a Carlos Patrón, Ex-Miembro del Comité Directivo de THĒMIS.

gar, valorizamos nuestros recursos humanos, promoviendo la discusión interna y creando un espacio para que los funcionarios puedan discrepar. En tercer lugar, desarrollamos la mística de que lo que se hace es bueno para los demás, y no lo justificamos para nosotros mismos. En cuarto lugar, pretendemos cultivar una vocación de servicio que implique de alguna manera la apertura hacia las necesidades del sector privado. Y, finalmente, hemos sembrado una vocación de superación, estudio y actualización por parte de nosotros que repercute en el trabajo en equipo que desarrollamos.

CASTAÑEDA: Por mi parte, creo que el usuario es plenamente consciente de la situación en la que se encontraba el IPSS a inicios de los noventa y de los profundos cambios que en él hemos realizado. La burocracia del IPSS engrosaba cada día, era un organismo completamente politizado y el manejo técnico se encontraba ausente. Hoy, en cambio, los profundos cambios realizados se ven traducidos en mejoras en la calidad de la atención, descentralización de la atención médica, remodelación de la infraestructura y mejor abastecimiento de comida y medicamentos. La nueva imagen del IPSS no es puramente cosmética sino obedece a un trabajo profundo y estructural.

THĒMIS: *¿Cuáles fueron las principales reformas que emprendieron en sus respectivos sectores para transformar estas entidades en instituciones modernas y eficientes?*

REVILLA: Bueno, la SUNAT se ha modernizado fundamentalmente por un rediseño de sus funciones. La Dirección General de Contribuciones, y en su primera etapa la SUNAT - antes de 1991 - tenía que manejar más de sesenta impuestos. Administrar y cobrar ese número de impuestos era imposible. Ahora, estos impuestos han sido reducidos a cuatro principales: Impuesto a la Renta, Impuesto General a las Ventas, Impuesto Selectivo al Consumo y la partida de aranceles que recauda ADUANAS directamente. Con este nuevo marco legal, la administración ha especializado sus mecanismos de fiscalización, desempeñando sus funciones de forma más eficiente.

CASTAÑEDA: Los problemas del Instituto Peruano de Seguridad Social se han visto agravados en los últimos años por la incapacidad de gerenciar y administrar nuestros recursos. Por esta razón, la reforma emprendida en el IPSS ha necesitado la realización de profundos cambios administrativos que busquen conducirnos a un aprovechamiento óptimo de nuestros limitados recursos humanos y materiales.

Así, hemos diseñado una nueva política de salud que mide la demanda, oferta, y distribución racional de las mismas en función de la complejidad de los sistemas de referencia y niveles de atención. Asimismo, hemos logrado importantes progresos en el campo administrativo, tales como, la presentación de un nuevo sistema de balances dentro de los plazos previstos, la elaboración de un nuevo sistema de asignación presupuestal en base a la producción de los hospitales, importantes progresos científicos en el área de transplante de órganos, diseño de distintos programas de asistencia para minúvalidos y ancianos, mejoramiento de la infraestructura hospitalaria y reutilización de la capacidad instalada ociosa de los hospitales ubicados fuera de Lima.

THĒMIS: *Doctora Boza, la SUNAT y el IPSS se caracterizan por la importante reforma estructural iniciada a partir de un punto de quiebre. El INDECOPI, en cambio, es una institución joven creada hace sólo algunos años. ¿Considera usted que INDECOPI no ha pasado por este punto de quiebre que implica toda reforma estructural?*

BOZA: La situación es distinta ya que no podemos comparar el historial de la SUNAT y del IPSS, instituciones que existían desde mucho antes, con una institución joven como el INDECOPI, producto de un nuevo régimen económico y jurídico desarrollado a partir del año noventa en el Perú.

La concepción del INDECOPI es distinta a la de cualquier otra institución que puede haber existido anteriormente en el Perú. Antes existía el ITINTEC y luego una comisión que veía algunos temas de publicidad (CONASUP), pero nunca una institución con carácter eminentemente técnico, autónoma, distinta al Poder Judicial e independiente del Poder Ejecutivo. No existía en el Perú ni existe en el mundo alguna institución que tenga la variedad de funciones que tiene el INDECOPI en su estructura orgánico-funcional. En él existen autonomías internas formadas por personas del sector privado que vienen a resolver conflictos y que no dependen de una administración central. Todo está organizado como algo novedoso por lo que no creo que todavía se pueda hablar de un punto de quiebre. El INDECOPI ha nacido con grandes luces y liderazgo por gente que lo concibió y administró. El reto que tenemos es institucionalizarlo.

En un principio cometimos algunos errores. En primer lugar, se sobredimensionaron las expectativas del público sobre lo que podía hacer el INDECOPI, ya que una institución que contaba con un personal de noventa y nueve personas no podía

experimentar la protección del consumidor a nivel nacional. Por ello, ahora buscamos mantener un balance entre lo que efectivamente podemos hacer y las demandas de la población. En segundo lugar, se difundieron indistintamente las distintas áreas funcionales del INDECOPI, sin que existiera previamente un plan que priorizara la difusión de la cultura del mercado en general, denominador común a todas las funciones que desempeña el INDECOPI. En tercer lugar, la política de personal asumida por el INDECOPI hizo que se le concibiera como una entidad con gente con vocación de rotación. Se veía como que “siempre iba a haber gente joven adentro”. Creo, por el contrario, que una administración pública debe ser concebida con la vitalidad que da la juventud pero con la posibilidad de que uno pueda envejecer al interior de la institución, lo cual requiere necesariamente una adecuada política de salarios. Por último, consideramos que el INDECOPI se ha dedicado a casos muy puntuales y no ha visualizado aún las consecuencias de su actividad en el funcionamiento del mercado, que va más allá de los intereses particulares.

THĒMIS: *Una reforma estructural profunda no puede llevarse a cabo sin un ordenamiento legal que la encause y garantice. ¿Consideran ustedes que la legislación vigente les permite cumplir cabalmente sus objetivos?*

BOZA: La legislación peruana vinculada al control del buen funcionamiento del mercado, ámbito de la competencia del INDECOPI, es una de las más completas de América Latina. En términos generales es buena, coherente y moderna, aunque también es perfectible. Por ello, somos de la opinión, que las facultades de investigación, sanción y coerción deben ser redefinidas de acuerdo a las necesidades de las distintas Comisiones y Oficinas del INDECOPI. En segundo lugar, consideramos imprescindible la adecuación de la legislación peruana a los nuevos compromisos internacionales asumidos por el Perú en el campo del comercio exterior y de la propiedad intelectual. En tercer lugar, consideramos conveniente la creación de una Comisión de Acceso al Mercado que regule el acceso de los distintos agentes económicos al mercado. De alguna manera, esta materia ha sido tratada por la Comisión de Acceso y Salida al Mercado y por la Comisión de Libre Competencia; sin embargo, la idea es crear una sola comisión que vea sólo temas de acceso al mercado, que son sumamente amplios y en los que no podemos darnos abasto. Existen además algunos otros ajustes muy casuísticos, pero creo que es importante destacar que por primera vez en el Perú podemos ver con claridad que no se trata de cambiar leyes sino de institucionalizar la cultura del mercado.

REVILLA: Desde el punto de vista legislativo, la reducción de impuestos hace que la labor de la SUNAT pueda ser eficiente. Pese a ello, en nuestra opinión, resultaría conveniente la promulgación de ciertos dispositivos legales que harían de la SUNAT una entidad mucho más eficiente. Nos gustaría tener mayores facultades de investigación que nos permitan, por ejemplo, acceder directamente a cuentas bancarias, de tal modo que las investigaciones no se vean innecesariamente dilatadas o frustradas. Por otro lado, nos gustaría sanciones penales mucho más drásticas y un Código Tributario más equilibrado entre las facultades de la administración y los derechos del contribuyente.

CASTAÑEDA: Por mi parte, creo que el mejor acierto es deslegislar. El exceso legislativo afecta el normal desempeño de la administración pública. El temor a la imposición de sanciones administrativas y la compleja legislación peruana impide a funcionarios públicos altamente capacitados tomar decisiones convenientes en el momento adecuado. La gran cantidad de mecanismos y de organismos de control -Inspectoría, Contraloría General de la República, Consejo de Vigilancia, Policía Fiscal, Comisiones del Parlamento, etc.- conlleva a que los funcionarios de la Administración Pública al igual que en un juego de ping-pong se remitan unos a otros, eludiendo la toma de decisiones. El control no debe estar ausente pero debe dirigirse fundamentalmente a los resultados. Tampoco debemos duplicar los mecanismos de control, porque en términos económicos puede resultar más caro el control que el bien custodiado.

THĒMIS: *Para que una institución funcione eficientemente necesita recursos económicos. ¿Son suficientes los recursos económicos asignados para lograr sus objetivos trazados?*

REVILLA: Pese a que SUNAT cuenta con bastantes recursos económicos para funcionar adecuadamente, siempre se aspira conseguir una mayor cantidad de recursos. Pese a ello, tal vez se puede decir que la SUNAT es una institución privilegiada ya que tiene en el Perú casi todo a su alcance para poder actuar eficientemente.

BOZA: Los recursos económicos con los que cuenta el INDECOPI son extremadamente inadecuados e insuficientes. Acabamos de ver el presupuesto que se ha presentado al Congreso y no es posible que INDECOPI que maneja por lo menos diez áreas funcionales de trascendencia nacional le cueste al Estado peruano medio millón de dólares al año y que el resto del presupuesto deba ser financiado con un subsidio cruzado, que es lo que cobramos por

marcas. Hay que decir las cosas clarísimas. Ello genera que no podamos hacer una difusión de nuestro trabajo. Durante el año 1995 no hemos hecho ningún esfuerzo concertado, coherente y globalizado de difusión. Por otro lado, no podemos competir con el sector privado para capturar y mantener a los secretarios técnicos y a todos los funcionarios administrativos del INDECOPI porque la escala remunerativa y las condiciones de trabajo no son competitivas. Por eso, casi cada mes se va uno de los profesionales altamente calificados, entrenados por el INDECOPI al sector privado, donde casi triplican su sueldo. Por otro lado, la carencia de recursos económicos tampoco nos permite mejorar nuestra infraestructura, que finalmente incide en la atención que brindamos a nuestros usuarios.

CASTAÑEDA: Los recursos del Instituto Peruano de Seguridad Social son extremadamente limitados. Debemos ser conscientes además que en el futuro cercano no existirán grandes cambios. Por ello, nuestra labor ha consistido en administrar nuestros limitados recursos económicos de la manera más eficiente. Por ejemplo, el IPSS en 1990 contaba con aproximadamente 42,000 "habitantes", ahora solamente cuenta con 19,000 trabajadores más el personal contratado bajo el sistema de *service*. Los recursos económicos que captamos los reasignamos de la mejor manera posible priorizando algunas áreas de acuerdo a las necesidades de nuestra Política de Salud Nacional.

THĒMIS: *Todos estamos de acuerdo que la Administración Pública será eficiente sólo si cuenta con personal altamente calificado. Por mucho tiempo, sin embargo, el término burócrata fue utilizado en el Perú con connotaciones peyorativas. ¿Creen ustedes que existe ahora un cambio de actitud?*

CASTAÑEDA: La imagen del funcionario público ha cambiado ostensiblemente, por lo menos en lo que se refiere al Instituto Peruano de Seguridad Social. Mientras ahora es un orgullo decir: "Yo trabajo para el IPSS", y puede ser un símbolo de *status*, anteriormente, esta misma frase se decía a media voz o casi como un susurro. El IPSS es una institución pujante que crea constantemente nuevas posibilidades y con proyección al futuro. Existe una nueva mística institucional que revaloriza la labor del funcionario público.

REVILLA: Creo que sí. Se está iniciando un profundo cambio en la Administración Pública que conlleva incluso a una actualización de los profesionales del sector privado. La imagen del funcionario público ha cambiado, y ello se debe a la captación de personal altamente calificado, que cuenta con las

condiciones necesarias para llevar a cabo su labor eficientemente.

El promedio de edad del personal de la SUNAT es de 28 años. Existen ideales, sueños, ambiciones y expectativas de nuestro personal que la propia administración tiene que tratar de cumplir. Las reacciones que operan dentro de un mundo de jóvenes son mucho más violentas o fuertes que las reacciones que se pueden dar en el mundo de los adultos, y esto debe saberse manejar. Afortunadamente, la SUNAT incentiva este trabajo con becas de estudios para el exterior e incentivos para programas de investigación. Somos conscientes que parte de nuestro personal se encuentra sobrecalificado, por ello debemos crear los incentivos que satisfagan sus expectativas para evitar que este personal altamente calificado abandone la Administración Pública y pase al sector privado.

BOZA: Definitivamente, existe en el Perú un notable cambio de actitud que obedece a razones de distinta índole, incluso relacionadas a la temática generacional y al hecho de que hace cinco o diez años los jóvenes no pudiésemos hacer planes en el Perú.

Respecto al tema del burócrata existe un cambio sensible. Actualmente, nadie piensa que un funcionario de SUNAT sea un incapaz, corrupto o ineficiente. Sin embargo, dicha opinión no se encuentra generalizada respecto a los funcionarios de toda la Administración Pública. Muchas personas aún creen que nosotros hemos decidido trabajar para el gobierno porque hemos perdido nuestro trabajo o que nuestra condición económica ha empeorado. Debemos cambiar la imagen del servidor público. Estoy comprometiendo mis mejores esfuerzos para que algún día, si es que no es ahora, se piense así de la gente del INDECOPI.

Por otro lado, nos gustaría poder competir con el sector privado, o sea reducir los niveles de rotación de nuestro personal. Quisiera que las personas no digan: "Estoy dos años en el INDECOPI, me informo, estoy en la vitrina y después me voy al sector privado"; lo cual implica ofrecer mejores condiciones remunerativas y mejores condiciones de trabajo, es decir, generar un servicio civil. Hemos realizado un importante trabajo de motivación con lo que hemos podido captar profesionales de la calidad de Alfredo Bullard, Armando Cáceres o García Muñoz Nájar. Sin embargo esta motivación sólo llega hasta un momento si es que no damos las condiciones económicas para que uno pueda apostar a más largo plazo.

THĒMIS: *Doctora Boza: ¿Y cree Ud. que este esfuerzo realizado por el Estado para mejorar la administración pública se está llevando a cabo de manera homogénea? ¿Se debe priorizar algunas entidades antes que otras?*

BOZA: Creo que lo ideal es que la modernización del Estado se dé a todo nivel, no sólo en el Gobierno Central, sino también a nivel local y regional. No puedo decir otra cosa sino que la reforma sea homogénea. Sin embargo, existen prioridades: "Para matar las pulgas, hay que matarlas una por una". Obviamente, el Estado toma una decisión. Por omisión o por acción toma la decisión de comenzar con SUNAT y es la primera reforma estructural que realiza, junto con reducir el sobredimensionamiento del Estado. Hay una temática de prioridades y hay que ver cómo se hace. Obviamente cada entidad del Estado va a creer ser la entidad más importante. Dejando de lado el hecho que estamos en INDECOPI, considero que el sistema macro a nivel legal y económico para la consolidación de las reformas hoy está dado. Lo que ahora hay que hacer es institucionalizar esas reformas. Y para ello se requiere definitivamente fortalecer instituciones del nivel del INDECOPI, SUNAT, CONASEV o SUNASS. Somos conscientes de que no se puede hacer todo de golpe y que entre las prioridades debería estar un apoyo no sólo del Estado sino de la sociedad civil.

THĒMIS: *En el Perú estamos acostumbrados a que cada gobierno emprenda cambios radicales y dramáticos. No hay nada que nos asegure un futuro estable. ¿Cómo garantizar que todas estas reformas permanezcan en el tiempo?*

BOZA: La trascendencia o vigencia de lo que vivimos no se hace con leyes. La reforma se logra a

través de las personas o de la cultura que subyace a estas leyes. Mientras los peruanos no seamos conscientes de las ventajas del mercado, podrán existir leyes que ordenen la vigencia de un mercado libre, pero dicho mercado no existirá. Por ello, la labor del INDECOPI trascenderá en la medida que los peruanos creamos en los beneficios que el mismo mercado ofrece. Por ejemplo, en el caso de la SUNAT, pese a que uno no quiera pagar impuestos, sabe que es algo que vale la pena. La idea es llegar al punto en el que si se decidiese disolver el INDECOPI, pueda surgir una manifestación popular que evite dicha decisión.

CASTAÑEDA: A mí tampoco me parece bien que las instituciones dependan de una persona. Una buena gestión se caracteriza por descentralizar y desconcentrar la toma de decisiones. Debemos institucionalizar los cambios de tal forma que la institución llegue a cobrar vida propia. Creo que hacia eso apuntamos, ya que es la única garantía de la permanencia de las reformas.

REVILLA: En el caso de la SUNAT podemos hablar de cierta estabilidad originada en una reforma estructural de la institución que trasciende al cambio de la directores. Nuestros sistemas de fiscalización se encuentran bastante desarrollados y cada vez es mayor la conciencia tributaria en todo el Perú. Justamente en esta campaña de ambulantes una de las cosas que hemos advertido es que varios sectores de ambulantes nos han enviado cartas ya no en tonos amenazantes sino afirmando que "están de acuerdo con tributar, pero que no saben cómo hacerlo". El largo camino avanzado, la juventud de nuestro personal y los principios que inspiran nuestro trabajo hacen poco viable una marcha atrás.