

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

DIALOGO REGIONAL DE POLITICA

RED DE TRANSPARENCIA Y GESTIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

TERCERA REUNIÓN: LA REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

**La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990–97)
Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de
políticas de gestión pública**

DOCUMENTO DE TRABAJO

Juan Carlos Cortázar Velarde
London School of Economics

Washington, D.C., 14 y 15 de noviembre de 2002

Nota: El presente documento es parte de una serie de trabajos comisionados por el Banco Interamericano de Desarrollo para el Diálogo Regional de Política. Este documento se encuentra en proceso de revisión, por lo que no deberá ser citado como referencia. Las opiniones aquí expresadas, son propias del autor y no reflejan necesariamente las posturas del Banco.

Introducción	3
1. Primer ciclo de políticas	6
1.1. Antecedentes	7
1.2. El proceso de reducción del tamaño del Estado	7
Identificando el problema: el sobredimensionamiento del Estado	7
La compra de renuncias como alternativa de solución	8
La implementación del Programa de renuncias voluntarias	9
Un breve balance	10
1.3. La creación de entidades autónomas	11
1.3.1. La reforma de la SUNAT	11
Antecedentes	11
Identificando el problema: lento crecimiento de la recaudación	11
La alternativa: una reforma "desde adentro"	12
La aprobación e implementación de la reforma	14
1.3.2. La creación del FONCODES	16
Identificando el problema: el costo social del ajuste	16
Una primera alternativa: la participación de la sociedad civil	16
Una segunda alternativa: mayor control presidencial	17
La implementación del FONCODES	18
1.3.3. Un balance de las experiencias consideradas	19
1.4. La reorganización del sector público	22
La alternativa del INAP: la reorganización del sector público	23
La alternativa de la PCM: la reforma de la administración pública	24
Un breve balance	26
1.5. El ciclo de política se cierra	27
2. Segundo ciclo de políticas	28
2.1. Antecedentes	28
2.2. Estableciendo una nueva agenda de reforma: la modernización	29
La idea de una reforma integral reaparece en la agenda	29
Redefiniendo el problema y buscando nuevas alternativas	31
Obteniendo apoyo político y un espacio institucional propio	32
2.3. Desarrollando las alternativas de solución	34
Negociando con los ministerios	35
Negociando (compitiendo) con el MEF	37
Negociando con los organismos multilaterales	38
Elaborando los proyectos de ley sobre los sistemas administrativos	39
2.4. El momento de la toma de decisiones	40
La opinión pública y los posibles despidos masivos	40
El desenlace final	42
2.5. El ciclo de política se cierra	44
3. Conclusiones	47
3.1. Comparando los ciclos de política	47
3.2. Explicando el resultado de ambos ciclos	49
Bibliografía	53

La Reforma de la Administración Pública Peruana (1990-97)

Conflicto y estrategias divergentes en la elaboración de políticas

Juan Carlos Cortázar Velarde¹

Introducción

El presente trabajo está relacionado a una de las preocupaciones centrales de la gestión pública: *¿cómo elevar la capacidad institucional del Estado para diseñar, implementar y evaluar políticas que efectivamente generen valor público en un contexto democrático?* ² Al interior de esta preocupación, el tema de interés teórico de la investigación es el *proceso de elaboración de las políticas de gestión pública*. Asumimos la definición que Barzelay ofrece de estas políticas, como *"la suma de reglas institucionales que guían, constriñen y motivan el servicio público como un todo. Las políticas de gestión pública corresponden a categorías ya establecidas como las de planeamiento presupuestal y gestión financiera, servicio civil y relaciones laborales, adquisiciones, organización y métodos, y auditoría y evaluación"* (2001, 14). Estas políticas de carácter transversal (pues no corresponden exclusivamente a ningún área de política sectorial sino que las subyacen y afectan a todas) influyen poderosamente en la capacidad de las organizaciones públicas para desarrollar políticas públicas valiosas.

Teniendo en cuenta el tema mencionado, la investigación se centra en un *objeto* más específico aunque aún bastante amplio: *las condiciones, factores y procesos que promueven o dificultan el cambio de las políticas de gestión pública*. En consecuencia, el *propósito* central de la investigación consiste en *la identificación y análisis de los factores políticos e institucionales que tienen una influencia significativa en el cambio o estabilidad de las políticas de gestión pública*. En particular, nos interesa analizar esta relación en un contexto marcado por un sistema político frágil e inestable.³

Como contribución al esclarecimiento de las inquietudes teóricas mencionadas, estudiaremos los procesos de política orientados a la reforma de la administración pública peruana que tuvieron lugar durante la década del 90. Como veremos, esta experiencia es teóricamente relevante dado que muestra una situación singular, en la cual se pusieron en escena dos metodologías distintas (e incluso opuestas) para promover el cambio de las políticas de gestión pública, ambas con pobres resultados. En consecuencia, esta experiencia resulta relevante para comprender cómo funcionan distintas metodologías y estrategias de reforma. En el contexto latinoamericano, la experiencia peruana puede aportar evidencia relevante al debate sobre la mejor manera de promover e implementar los procesos de reforma de la administración pública.⁴

¹ PhD (c) en Management (Public Sector), London School of Economics and Political Science. Profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

² Sobre la relación entre políticas públicas, gestión pública y la creación de valor público, ver: Moore, M.H. 1998. Para una discusión sobre la capacidad institucional del Estado para la formulación y ejecución de políticas públicas, ver: Banco Mundial 1997.

³ La relevancia de esta opción radica en que los casos más estudiados de cambio de las políticas de gestión pública en los países desarrollados se produjeron justamente un contexto político y democrático distinto, caracterizado por un desarrollo institucional sólido de los partidos políticos y de los mecanismos de decisión democrática.

⁴ Sobre este debate ver: Banco Mundial (1997), Burki, S.J. y Perry, G. (1998) y Banco Interamericano de Desarrollo (2002).

Explicar el proceso de elaboración de las políticas públicas implica comprender la *red compleja de fuerzas* que están relacionadas a las decisiones de los actores y a las opciones de política que asumen (Lindblom 1991, 13). Esta labor requiere prestar particular atención al proceso mismo de toma de decisiones, a las interacciones entre los actores comprometidos, a los intereses y lógicas de acción que guiaron sus acciones y al contexto en el cual se produjeron tales acciones y decisiones. En consecuencia, el diseño de investigación adecuado para el estudio de este fenómeno debe ser muy sensible a *la complejidad de la acción de los participantes en su contexto real*. Optamos así por el estudio de caso como estrategia de investigación, pues este busca comprender eventos contemporáneos en su contexto real (Yin 1994).

Para organizar la evidencia relativa a los actores, eventos, tiempo y lugar en el proceso de elaboración de política recurrimos a la *forma narrativa*, considerando que ella es un género capaz de vincular eventos y actores en un tiempo y contexto dado, a partir de una trama que organiza y da sentido a tales elementos (Jovchelovitch y Bauer 2000). La forma narrativa resulta útil para hacer observables, analizables y comunicables procesos que consisten en interacciones y decisiones tomadas en determinado tiempo y lugar, como es el caso de la elaboración de políticas. No basta, sin embargo, presentar una narración simple. Acudimos así a la noción de *narración analítica*, que combina las herramientas de análisis empleadas en ciertas disciplinas (la ciencia política y la economía política, por ejemplo) con la forma narrativa. Este tipo de narración presta atención a las historias, eventos y contexto, pero intenta revelar también - mediante el empleo de las herramientas de análisis - las líneas de razonamiento y estrategias mostradas por los actores, así como la dinámica de los procesos estructurales en relación a los cuales actuaron (Bates et al 1998, 12-13).

Utilizaremos el modelo de *estructura narrativa* que Barzelay (2002) ha desarrollado para el análisis de casos de elaboración de políticas de gestión pública. El modelo considera al *evento* (E) como elemento básico de la experiencia a ser estudiada. El grupo de eventos relacionados directamente a la formulación de políticas de gestión pública constituye el *episodio* a estudiar. La narración analítica del episodio requiere recurrir a eventos que no forman estrictamente parte del mismo pero que constituyen el contexto en el cual este tuvo lugar. Parte de estos eventos pueden ser caracterizados como fuente (causal) de los eventos del episodio. Ellos pueden ocurrir antes del episodio o durante el mismo. Aquellos eventos que son fuente de ocurrencias y tienen lugar antes del episodio son caracterizados como *eventos previos* (PE). Aquellos que siendo también fuente de ocurrencias suceden de manera simultánea a los eventos del episodio, son caracterizados como *eventos contemporáneos* (CE). Otro tipo de eventos del contexto son aquellos que son consecuencia de los eventos del episodio. Aquellos que ocurren de manera simultánea al episodio son denominados *eventos relacionados* (RE), mientras que los que ocurren después del episodio, *eventos posteriores* (LE). Cabe señalar que la identificación y organización de los eventos que conforman el episodio (y que constituyen la columna vertical de la narración analítica), requiere del empleo de un marco conceptual que aporte consistencia teórica a la narración (de ahí su carácter "analítico"). La narración analítica que presentaremos utiliza las herramientas conceptuales que la ciencia política ha desarrollado para estudiar los procesos de formulación de las políticas, a partir de la noción de *ciclo de política*. Entendemos operacionalmente el ciclo de política como un *conjunto de interacciones y decisiones que efectúan los elaboradores de políticas en relación a un tema y que pueden dar cuenta de determinadas opciones de política*. La idea de *ciclo* alude directamente a la forma como tales opciones se generan mediante procesos eslabonados de establecimiento de agenda,

identificación de alternativas de política, toma de decisiones e implementación de las mismas.⁵

El gráfico 1 muestra la estructura narrativa del caso a estudiar. El *episodio* (caja central) está compuesto por tres *eventos*. La *reducción de personal del Estado* (E1) y la *reforma de organismos específicos* (E2) progresaron en la agenda y llegaron a implementarse. La idea de una reforma integral de todo el aparato del Estado (y no sólo de entidades específicas como en E2) estuvo también presente. Así, entre 1991 y 1992 se intentó promover una *reorganización integral del aparato público* (E3-I), pero el proceso no llegó a implementarse. La idea reapareció en la agenda y entre 1995 y 1997 se intentó ejecutar un proceso de *modernización de la administración pública* (E3-II), que tampoco llegó a la fase de implementación.

Gráfico 1: Estructura narrativa del Caso



E = Evento del episodio
 PE = Evento Previo
 CE = Evento Contemporáneo
 RE = Evento Relacionado
 LE = Evento Posterior

Si bien podemos distinguir claramente E1, E2 y E3 (I) como procesos específicos de elaboración de política, todos ellos partieron de un proceso común de establecimiento de agenda, en el cual problemas como el tamaño del Estado, la ineficiencia en áreas de acción fundamentales para el programa económico y la ineficiencia genérica de la administración pública fueron vinculados a la idea global de una *reforma del Estado*. En consecuencia, en la medida en que los actores implicados concibieron los tres procesos como estrechamente ligados y los eventos se desarrollaron con una elevada interacción mutua, consideraremos a E1, E2 y E3(I) como un *primer ciclo de política*. El *segundo ciclo de política*, en cambio, está exclusivamente referido a E3(II).

⁵ En relación a las fases del proceso ver Lindblom (1991). En relación a los procesos pre decisoriales, a los cuales este estudio presta particular atención, ver Kingdon (1995).

¿Por qué los procesos de *reducción de personal* y de *reforma de organismos específicos* llegaron a implementarse y los de *reorganización* y *modernización* integral no? ¿por qué el gobierno adoptó en un momento una estrategia centrada en la reforma de entidades específicas y en otro una estrategia orientada a la reforma integral del sector público? ¿en ambos casos se logró impulsar cambios en las políticas de gestión pública? ¿las ideas administrativas impulsadas por cada uno de estos procesos fueron diferentes? ¿qué espacios institucionales tuvieron autoridad sobre la reforma de la administración pública? Estas son preguntas que surgen de la consideración de los eventos que el gráfico 1 muestra y que intentaremos responder en las páginas que siguen. Para ello, estudiaremos las relaciones entre los eventos del episodio y los eventos previos, contemporáneos, relacionados y posteriores que el gráfico presenta.

En relación a la preocupación teórica expresada al inicio de estas líneas ¿qué es lo que nos interesa explicar? De manera global, las *decisiones* relativas al *cambio (total o parcial) de las políticas de gestión pública* que fueron consecuencia de los procesos de elaboración de política mencionados.⁶ Comprender los procesos vinculados al cambio o la estabilidad de tales políticas nos permitirá, al finalizar estas líneas, identificar algunos de los factores que influyen en el cambio de las políticas de gestión pública, ya sea promoviéndolo u obstaculizándolo.

1. Primer ciclo de políticas

1.1. Antecedentes

En las elecciones de Abril de 1990 resultó inesperadamente ganador Alberto Fujimori, un ingeniero agrónomo completamente ajeno al sistema de partidos peruano. Fujimori había prometido no realizar el terrible ajuste económico que Mario Vargas Llosa – candidato de la coalición política conservadora – había pregonado como única solución a la gravísima situación económica en que sumió al país el gobierno de Alan García (1985-1990). Sin embargo, el escalamiento de la hiperinflación en los meses previos e inmediatamente posteriores a la asunción al mando de Fujimori en julio de 1990, dejó a éste casi sin margen de maniobra, viéndose compelido a cambiar de asesores económicos y, en la práctica, asumir la idea del ajuste pregonada por Vargas Llosa.

El gobierno elaboró y puso en práctica un Programa de Estabilización destinado a frenar la hiperinflación y posibilitar una recuperación de las cuentas públicas aminorando el déficit público. Dicho programa se convirtió en la prioridad central del gobierno, siendo su éxito cuestión de vida o muerte. Para hacer viable la estabilización y financiar la reactivación de la economía era indispensable contar con apoyo financiero de los organismos multilaterales de cooperación. Sin embargo, el país estaba excluido de la ayuda de dichos organismos desde que el gobierno anterior había declarado unilateralmente el cese del pago de la deuda externa. Reinsertar el país en los circuitos financieros internacionales era así una medida complementaria de gran importancia. Para lograr apoyo a las medidas económicas necesarias, el gobierno debió establecer alianzas inestables con los partidos políticos

⁶ En relación a los *resultados a explicar* asumimos la postura de Barzelay (2001, 48- 49), quien propone considerar como tal no a los *efectos finales* del proceso de implementación de políticas, sino a las *opciones de política* que asumieron los elaboradores de política y que orientaron tanto la fase pre decisional, la fase decisional y la de implementación de una política.

presentes en el nuevo Congreso de la República, pues Cambio 90 – el movimiento político fundado por Fujimori para las elecciones – no contaba con mayoría en ninguna de las dos Cámaras.

1.2. El proceso de reducción del tamaño del Estado ⁷

Identificando el problema: el sobredimensionamiento del Estado

El nuevo equipo de conducción económica que reunió el recién nombrado ministro de Economía y Finanzas, Juan Carlos Hurtado Miller, se abocó inmediatamente a diseñar el Programa de Estabilización. Pero, simultáneamente debió enfrentar de manera inmediata los problemas de la caja fiscal, pues ésta no podía seguir afrontando el costo de la planilla pública. La recaudación tributaria que en 1985 representaba el 13% del Producto Interno Bruto había caído dramáticamente hasta un nivel del 4.9 % del Producto en el primer semestre de 1990 (Baca 2000, 163). En cambio, el número de empleados públicos había crecido de 614,837 a 730,000 en el mismo lapso de tiempo (Hammergen 2002, 15). Los gastos básicos relativos a la operatividad de las oficinas públicas (agua, luz, seguridad) eran también difíciles de afrontar. En consecuencia, reducir la planilla del Estado y los otros gastos vinculados a ella se imponía al interior del equipo del MEF (Ministerio de Economía y Finanzas) como una medida indispensable e inevitable.⁸

La urgencia con que era necesario afrontar el problema de la planilla quedó evidenciada durante la presentación del plan de gobierno que Hurtado Miller – como Presidente del Consejo de Ministros – debía realizar ante el Congreso. Evidentemente, las medidas de estabilización y reinserción en la economía mundial fueron el eje central del mensaje. Pero, vinculados al problema del déficit público y del modelo de desarrollo económico a seguir, los problemas del tamaño y del mal desempeño del aparato público fueron presentados en el mensaje como un problema urgente. El ministro caracterizó el aparato estatal como burocratizado, grande, pobre e ineficaz. A la vez, consideraba que la excesiva intervención del Estado en la vida económica ahogaba y obstruía la iniciativa privada. Los planes del gobierno implicaban por un lado liberalizar la economía reduciendo la presencia e intervención del Estado en la economía, y por el otro, reformar la estructura del Estado. En relación a lo primero, se propuso iniciar un agresivo programa de privatizaciones de las empresas públicas. En relación a lo segundo, se pidieron facultades legislativas para *reformar el Estado* y así “*quebrar el andamiaje burocrático, exhuberante y pesado*” que lo caracterizaba. El Congreso sin embargo, negó tales facultades. Posteriormente, en un mensaje a la Nación con motivo de los primeros 100 días de su gobierno, el propio Presidente Fujimori retomó la idea del *sobredimensionamiento* del Estado. En general, sus declaraciones relativas al sector público eran agresivas, recalcaban la existencia de un “*burocratismo parásito*” y anunciaban que el gobierno no continuaría tolerando a “*los burócratas ociosos a quienes paga el fisco y todos los peruanos a través de sus impuestos.*”⁹

El nuevo gobierno instaló así en su propia agenda, en la del Congreso y también ante la opinión pública el problema del *sobredimensionamiento* del Estado, en estrecha vinculación al problema más genérico de *burocratización* (entendida como una suerte de ineficiencia o

⁷ Ver Evento E1 en el gráfico 1.

⁸ Entrevista a José Arista (Director de Presupuesto de la República 1990 - 1992).

⁹ Gestión (15/11/90).

incompetencia intrínseca a la administración pública). Dado que el problema estaba ligado al éxito del Programa de Estabilización, pues influía en el incremento del déficit público, se generó un importante *sentido de urgencia* respecto al mismo.

La urgencia por afrontar el problema se incrementó como resultado de los magros resultados que en términos de recaudación venía obteniendo el gobierno. La baja recaudación complicó las negociaciones con el FMI, pues limitaba la disponibilidad de recursos para pagar la deuda con los organismos multilaterales y así acceder al crédito internacional. La necesidad de reducir el gasto público – dada la incapacidad de elevar la recaudación luego de varios meses de gobierno – presionaba a favor de una reducción inmediata de la planilla del Estado. En consecuencia, tanto desde el punto de vista de la estabilización de la economía como desde la óptica de la reinserción financiera – las dos prioridades económicas del gobierno – el tema de la planilla del Estado aparecía como un problema central que era urgente enfrentar.

La compra de renunciaciones como alternativa de solución

El régimen laboral de los servidores públicos otorgaba a estos la estabilidad en sus puestos. No era en consecuencia fácil reducir la planilla de manera rápida. Se estudió la posibilidad de reducir la jornada laboral de los empleados públicos a la mitad de tiempo, reduciéndose así por lo menos buena parte de los gastos operativos relativos a su trabajo. Pero esta idea fue desechada. El equipo de Hurtado Miller pensó que, sin embargo, buena parte de los empleados estaría dispuesto a renunciar, ya que dado lo deprimidas que estaban las remuneraciones públicas para muchos de ellos ir a trabajar implicaba un gasto similar o mayor a los ingresos que recibían. Se decidió así aplicar un programa de “compra” de renunciaciones – ya utilizado en otros países – según el cual los empleados se avenían a renunciar voluntariamente a cambio de una compensación extraordinaria.¹⁰

Para reforzar el incentivo a la renuncia se decidió que una vez concluido el plazo para las renunciaciones voluntarias cada entidad sería declarada en *reorganización*, estando entonces obligada a evaluar a su personal y declarar como excedentes a quienes no aprobaran dicha evaluación. El personal excedente sería despedido sin contar con el incentivo que se otorgaba a la renuncia voluntaria. La idea era que el riesgo a ser despedido sin el incentivo motivara a los empleados a renunciar “voluntariamente.”

En los primeros días del año 1991 se emitió una Resolución Suprema, declarando en “reorganización” las entidades del gobierno central, gobiernos regionales, instituciones públicas descentralizadas, corporaciones de desarrollo y proyectos especiales. La norma no incluía en sus alcances al personal de las Universidades públicas, del Poder Judicial, del Ministerio Público, a los profesionales del sector Salud, a los docentes ni al personal militar y policial. En realidad la “reorganización” aludía a la puesta en marcha del mecanismo de promoción de renunciaciones a los que se ha hecho referencia. Para financiar los incentivos el gobierno destinaba 60 millones de dólares. Según trascendió a la prensa, la meta del MEF era llegar a las 50,000 renunciaciones voluntarias.¹¹

La iniciativa para el diseño y la puesta en funcionamiento del mecanismo de compra de renunciaciones provino los técnicos del MEF, especialmente los de la Dirección de Presupuesto.

¹⁰ Entrevista a José Arista (Director General de Presupuesto del MEF entre 1990 y 1992).

¹¹ Gestión 01/02/91

Pero también participaron funcionarios del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). El INAP era la entidad responsable de la aprobación de las normas de los sistemas administrativos relativos al abastecimiento, la capacitación, el personal y la racionalización de la administración pública. A la cabeza del INAP el Presidente Fujimori había puesto Ricardo Martínez, a quien conocía como docente de la Universidad Nacional Agraria, donde Fujimori había sido docente y rector antes de ser elegido Presidente de la República. El jefe del INAP tenía un alto rango en la administración pública y participaba en las reuniones del gabinete ministerial. Sin embargo, el control del tema de la compra de renuncias estuvo siempre en manos del MEF.¹²

La implementación del programa de renuncias voluntarias

La acogida inicial al programa de renuncias voluntarias fue muy limitada, en gran medida debido a que el monto del incentivo ofrecido era pequeño. Finalizados los 20 días de plazo sólo se acogieron a las renuncias 6,300 empleados. El MEF se vio así obligado a ampliar el plazo de acogimiento y a triplicar el incentivo ofrecido. A fines de febrero fuentes del gobierno estimaban que el total de renunciantes ascendía a 30,000.

La salida de Hurtado Miller del gabinete ministerial – como resultado de las crecientes tensiones con el Presidente por el escaso progreso mostrado por el Plan de Estabilización – y la incorporación de Carlos Boloña como nuevo ministro de Economía dio nuevos bríos al programa. Boloña era un economista de corte claramente liberal, que había trabajado en el Instituto Libertad y Democracia (ILD), centro de investigación que desde mediados de los años 80 promovía con fuerza políticas desreguladoras de la economía y que había asesorado tanto al Presidente García como a Fujimori. Dada la clara postura del nuevo ministro a favor de liberalizar la economía y promover la iniciativa privada, asuntos como la reducción del tamaño del Estado y la privatización de las empresas públicas fueron elementos centrales de su agenda.

El programa de incentivos a la renuncia voluntaria se amplió, incluyendo a las empresas públicas, los profesionales de la administración pública y los docentes sin título profesional. Con la finalidad de evitar la fuga de directivos y funcionarios de confianza calificados, se procedió a incrementar las remuneraciones de los mismos, alejándolos significativamente de los sueldos correspondientes a los escalones medios y bajos de la función pública. El ministro declaró que esperaba que la nueva versión del programa lograra la renuncia de 25,000 personas más (llegándose así a unos 50, 000). Pero los magros resultados obligaron al gobierno a ampliar el plazo varias veces en los meses siguientes. Cabe señalar que si bien hubo alguna reacción negativa por parte de parlamentarios de la oposición y de los sindicatos de empleados públicos, esta no tuvo un impacto significativo en la marcha del programa ni en la opinión pública.

A partir del mes de abril de 1991 – pese a que la etapa de renuncias voluntarias aún no concluía – las entidades públicas quedaron habilitadas para iniciar su “reorganización” mediante la evaluación de personal y la declaración de excedentes. Pero, apartándose en cierta medida de los propósitos exclusivamente fiscales del proceso, el INAP y la PCM intentaron desarrollar una visión amplia de dicha reorganización, buscando que no se

¹² La Dirección de Presupuesto del MEF mantenía un vínculo directo (e independiente del rol del INAP) con cada una de las entidades que llevaron a cabo procesos de renuncia voluntaria, básicamente porque esta era el área que debía girar los fondos necesarios para el pago de los incentivos.

limitara a la reducción de personal y se orientara a la redefinición de objetivos, funciones y estructuras organizativas. En la medida en que este proceso tuvo un carácter distinto al que estamos discutiendo en esta sección - exclusivamente preocupado por la *reducción de la planilla pública* y bajo control directo del MEF – abordaremos su estudio en una sección distinta (sección 1.3).

Un breve balance

¿Que factores favorecieron que el proceso de *reducción de personal* tomara impulso y llegara a implementarse? En primer lugar, el factor más importante consistió en la centralidad que el problema del déficit público tuvo en relación a uno de los objetivos centrales del gobierno: la estabilización de la economía. Al amparo de este objetivo, la idea de reducir la planilla prosperó en la agenda y llegó a plasmarse en un programa, recibiendo incluso parte de los escasísimos recursos financieros del Tesoro. Estamos así frente a un proceso de elaboración de políticas que *desborda* el ámbito de la política económica e impulsa un cambio en la dirección de las políticas en otra área, a saber, la del empleo público.¹³

En segundo lugar, Hurtado Miller y el nuevo equipo técnico del MEF fueron capaces de obtener el apoyo político del Presidente hacia sus propuestas y neutralizar una posible oposición del Congreso. El ministro Boloña se identificó también con la idea de la compra de renuncias, ampliando y prolongando su aplicación como parte de las soluciones al problema del déficit público. Así, un grupo de actores relativamente estable controló la elaboración de políticas tanto en el área que originó el impulso de cambio (la política económica) como en el que lo recibió (las políticas de empleo público). Estos actores se desempeñaron exitosamente como *empresarios de políticas*, siendo capaces de impulsar sus propuestas en la agenda, ligándolas estrechamente a las prioridades políticas del régimen y a los problemas fundamentales que enfrentaba.¹⁴

Finalmente, también contribuyó la vinculación del problema del *tamaño del Estado* con la idea de la *burocratización* de la actividad de las entidades públicas. El Presidente y sus ministros apelaron a la imagen de sentido común respecto a la burocracia, identificando a los empleados públicos como ociosos, lentos, despilfarradores e ineficientes. Al exacerbar dicha imagen a través de los medios de comunicación, el gobierno logró que la opinión pública aceptara la idea de despedir empleados públicos.

¹³ Según Kingdon, un *desborde de política* ocurre cuando importantes decisiones en un área de política establecen un principio que implica un cambio en la dirección de la política. Se establece así un precedente que determina las decisiones futuras en el área. El *desborde* se produce cuando dicho precedente es utilizado para promover cambios similares en un área de política distinta. Esto ocurriría porque los políticos y tomadores de decisiones buscan sacar rédito del éxito de la aplicación de dicho principio (ya demostrado en el área original) reduciendo el riesgo del fracaso (1995, 191-192). En nuestro caso, el principio del recorte del gasto fue trasladado al área del empleo público como *reducción de personal*. Pero, lo más importante es destacar que el *impulso* para el cambio en la dirección de la política de empleo público provino fundamentalmente del ámbito de la política económica.

¹⁴ Kingdon define los *empresarios de política* como personas que participan en el proceso de elaboración de políticas desde muy diversas situaciones y desean invertir sus recursos (tiempo, energía, reputación y a veces dinero) a cambio de obtener políticas que respondan a los problemas que les preocupan (definidos de la manera como les resulta relevante) o impliquen la aplicación de sus propuestas de solución favoritas. Desarrollan tres actividades principales: a) impulsan sus preocupaciones acerca de ciertos problemas en la agenda presionando por una determinada forma de definirlos, b) ablandan el terreno para sus alternativas de solución favoritas y c) promueven el *enganche* de sus propuestas con los procesos políticos (para obtener apoyo de los funcionarios electos) y los problemas vigentes en la agenda gubernamental. En relación a lo último, los empresarios “en la búsqueda de lograr sus propios objetivos, desempeñan la función sistémica de enganchar soluciones con problemas, problemas con fuerzas políticas, y eventos políticos con propuestas” (1995, 205).

1.3. La creación de entidades autónomas ¹⁵

En el marco del programa de estabilización y de las reformas estructurales de la economía tendientes a la liberalización de la actividad económica, el gobierno emprendió la reforma o creación de determinadas entidades cuyas funciones estaban vinculadas al logro de los objetivos del programa económico. Para analizar dicho proceso consideraremos dos casos, el de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT) y el del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). El primer caso consistió en la reforma de una entidad ya existente, estrechamente ligada a la política económica. El segundo caso consistió en la creación de una nueva entidad en el área de la política social pero vinculada también a los objetivos de la política económica.

1.3.1. La reforma de la SUNAT

Antecedentes

En los años 80 la Dirección General de Contribuciones – órgano de línea del MEF y responsable de la administración de los impuestos internos - era considerada como una de las áreas más ineficientes y corruptas del sector público peruano. Buscando enfrentar el problema, el gobierno de Alan García dispuso en 1989 la creación de la SUNAT como un organismo con autonomía técnica y financiera respecto al MEF. Para hacer viable dicha autonomía, se asignaba a la nueva entidad el 2% de todos los ingresos tributarios que recolectara y se disponía un proceso de evaluación y selección del personal.¹⁶ Pero los cambios incluidos en la norma no fueron implementados y la administración tributaria siguió funcionando como antes. La entidad continuó compartiendo las instalaciones del MEF, sus recursos continuaron siendo administrados por la Oficina General de Administración del MEF y no se realizó la evaluación del personal. Si bien la ley asignaba a la SUNAT recursos propios, las normas presupuestarias de gasto limitaban su gestión de manera que la entidad sólo gastó un tercio de los recursos asignados. La entidad tampoco gozó efectivamente de autonomía para el diseño y aplicación de una política salarial distinta (Fuentes et al 1995, 198). En el marco de la recesión e hiperinflación generada en los últimos años de la gestión de García, la recaudación cayó hasta representar en el primer semestre de 1990 sólo el 4.9% del Producto Bruto Interno.

Identificando el problema: lento crecimiento de la recaudación

En Julio de 1990 tanto Fujimori como el ministro Hurtado Miller eran conscientes de la gran importancia que tenía elevar la recaudación como medio fundamental para reducir el déficit público y hacer posible el éxito del programa de estabilización. El Presidente, siguiendo consejos del círculo militar que se había vinculado a él cuando ganó las elecciones, había nombrado a un general retirado a cargo de la SUNAT. El ministro Hurtado Miller no vio con buenos ojos esta decisión, pues ponía a la entidad bajo la influencia directa del entorno presidencial y limitaba el control del MEF sobre ella. Las relaciones entre el MEF y la SUNAT se tornaron conflictivas. El general a cargo de la SUNAT tomó decisiones que contradecían directamente la política de austeridad del MEF, otorgando incrementos salariales al personal, pagando días de huelga no trabajados y promoviendo una

¹⁵ Ver Evento E2 en el gráfico 1.

¹⁶ DL 501 Ley General de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (mayo de 1989).

cuestionada renovación de equipo informático. Pese a que el gobierno contaba con facultades legislativas delegadas por el Congreso para implementar una reforma del sistema tributario, el avance logrado en ello fue mínimo.

Sin embargo, durante el segundo semestre de 1990 y como resultado de la preocupación del gobierno por mejorar el sistema tributario y arancelario, la recaudación tributaria alcanzó el 8.6% del Producto Bruto Interno. Pero esta mejora fue considerada muy lenta y pequeña. El equipo del MEF y los delegados del FMI que negociaban la re inserción del país en los medios financieros internacionales, creían indispensable que la recaudación recuperara lo más rápido posible su nivel histórico de 15% del Producto para lograr una reducción sostenible del déficit público y hacer posible las reformas económicas. Había así en el gobierno clara conciencia respecto al problema de una recaudación que crecía muy lentamente, así como un reconocimiento de la urgencia de incrementarla rápida y significativamente. Tanto el Presidente como el ministro estaban directamente preocupados por el problema y dispuestos a ofrecer apoyo político - aunque no siempre coordinado - a medidas que permitieran un incremento rápido de los ingresos. Era claro también que quienes estaban a cargo de la SUNAT no podrían ya impulsar una reforma rápida y efectiva de la institución. Habiendo conciencia del problema y decisión política para resolverlo, faltaba sin embargo una propuesta creíble de mejoramiento de la administración tributaria.¹⁷

La alternativa: una reforma “desde adentro”

Durante los días finales de la gestión de Hurtado Miller - debilitado por la falta de avances en el programa de estabilización y un repunte inflacionario - el ministro y el Presidente acordaron cambiar al titular de la SUNAT. El Presidente invitó directamente a Manuel Estela a hacerse cargo de la entidad. Estela era un funcionario del Banco Central de Reserva (BCR), entidad que gozaba de autonomía constitucional y era una de las pocas instituciones públicas que tenían un sistema de carrera vigente, buen nivel salarial y personal altamente calificado. Durante el gobierno de García, Estela había estado a cargo de la Gerencia de Estudios Económicos del BCR y junto a otros funcionarios de carrera del BCR había enfrentado la gestión del Directorio nombrado por García, que promovía un control político de la entidad. En 1990 había sido presentado a Fujimori, quien le había encargado modernizar la Comisión Nacional de Supervisión de Valores (CONASEV). Estela promovió una radical modernización de la entidad, incluyendo una severa reducción de alrededor del 30% del personal. Fujimori resultó impresionado por los resultados obtenidos y buscó en él a la persona que podía ofrecerle resultados similares en la SUNAT. Estela aceptó, asegurando previamente el apoyo presidencial a sus ideas fundamentales: lograr la efectiva autonomía técnica y financiera de la SUNAT frente al MEF y efectuar una profunda reorganización del personal (Thorp 1995, 35-36). Habiendo acordado estos puntos generales con Fujimori - quien mantenía así la SUNAT en su esfera directa de control - asumió el cargo en los primeros días de la gestión de Carlos Boloña al frente del MEF. Boloña había asumido el cargo de ministro buscando controlar definitivamente el problema inflacionario para poder iniciar el conjunto de reformas liberalizadoras de la economía (las denominadas “reformas estructurales”) que eran el eje de su propuesta. Hallar una solución al problema de los ingresos fiscales era vital para él y en consecuencia se avino a promover una mejor coordinación entre el MEF y la SUNAT, pese a que ésta continuaba en buena

¹⁷ En términos del modelo explicativo desarrollado por Kingdon (1995), la *corriente de problemas* y la *corriente política* habían coincidido, generando conciencia respecto a la necesidad de enfrentar un problema y un contexto político propicio para

medida fuera de su control inmediato al estar directamente vinculada al entorno del Presidente.

Para dirigir la SUNAT Manuel Estela conformó un equipo cuyo núcleo básico estaba constituido por funcionarios de carrera del BCR, con amplia experiencia en la gestión del Estado y la defensa de la autonomía institucional de dicha entidad durante el gobierno de García. El equipo estaba conformado por una decena de personas y rápidamente desarrolló un compacto espíritu de cuerpo sobre la base de la identidad básica traída del BCR. Se reunía semanalmente para evaluar los avances y reorientar las acciones sobre la marcha, funcionando como una suerte de “estado mayor” del proceso de reforma (Thorp 1995). El equipo se vio reforzado por un contingente de consultores internacionales reclutados en base a un financiamiento del BID.

El equipo diseñó una estrategia en dos planos: el relativo al sistema tributario y el relativo a la administración tributaria. En relación a lo primero, se optó por proponer una simplificación radical del sistema tributario, que incluía aproximadamente 15 impuestos y tasas, así como un vasto conjunto de complicadas exoneraciones. En relación al segundo plano, se evaluaron dos alternativas de reforma institucional: la creación de una entidad que trabajara *en paralelo* a la vieja SUNAT o la reforma de la misma *desde adentro*. Considerando que una entidad paralela sería muy vulnerable a la resistencia burocrática de los empleados de la SUNAT, se optó por lo segundo. El menú de opciones desarrollado para la *reforma desde adentro* incluía: a) la renovación del personal para combatir el problema de corrupción e ineficiencia, b) el uso directo y autónomo de los recursos propios de la SUNAT (2% de la recaudación), c) el establecimiento de una escala salarial que permitiera atraer profesionales calificados y d) la autonomía operativa respecto al MEF, tanto en términos físicos (saliendo de las instalaciones del MEF) como informáticos (desarrollando una base tecnológica propia). El equipo también diseñó para el corto plazo un conjunto de acciones rápidas y visibles de fiscalización, que dieran a los contribuyentes incumplidos un mensaje claro de riesgo. El plan combinaba así una simplificación severa del sistema tributario, una reforma institucional profunda y la búsqueda de resultados concretos e inmediatos. Para ello se demandaba una *mayor autonomía* que permitiera la *gestión eficaz y rápida* de los cambios propuestos. Pero los rígidos y lentos sistemas administrativos que regían la gestión del Estado constituían a ojos del equipo de Estela un obstáculo para ello. Se pensó así en generar una *situación de excepción* en relación a los sistemas administrativos que regulaban la gestión de los recursos humanos, financieros y materiales de la administración pública.¹⁸ En resumen, para el equipo de Estela era indispensable *ampliar el espacio de maniobra gerencial* con que contaban, tanto en relación al MEF como a los sistemas administrativos públicos. A cambio, la propuesta prometía mejorar el desempeño de la SUNAT y lograr el ansiado objetivo de elevar la recaudación fiscal.

La aprobación e implementación de la reforma

hacerlo. Faltaba, sin embargo, un *enganche* con la *corriente de políticas*, es decir, con el proceso de elaboración y proposición de alternativas de solución viables y creíbles.

¹⁸ La excepción de determinadas entidades de los marcos regulatorios propios de la administración pública había sido un recurso utilizado anteriormente por otros gobiernos, mediante la creación de proyectos especiales e instituciones descentralizadas dentro de los sectores del Poder Ejecutivo. El gobierno de Fujimori ha sido, sin embargo, el que ha hecho un uso más sistemático y frecuente de este tipo de mecanismos.

Exceptuar a la SUNAT de los sistemas administrativos del Estado y modificar el sistema tributario exigían necesariamente negociar con el Congreso. Sin embargo, aprobar las propuestas de Estela en el Congreso parecía complicado, dado que el gobierno no sólo no contaba con mayoría propia, sino que se había embarcado en una guerra de desgaste con todos los partidos políticos presentes en el mismo. Apelando sistemáticamente a la opinión pública a través de los medios de comunicación, Fujimori quiso limitar la capacidad de control del Congreso respecto a su gestión presentando a los partidos como defensores de intereses corporativos (sindicales y de grupos de poder regional) y obstruccionistas de los programas del nuevo gobierno (Tanaka 1998, 207). Desarrollando un estilo marcadamente personalista, Fujimori comenzó a construir la imagen de un gobierno preocupado por una gestión eficiente de los asuntos públicos y distante de la “politiquería” de los “partidos tradicionales.”¹⁹ Los congresistas reaccionaron comenzando a considerar la posibilidad de destituir a Fujimori de su cargo.

Sorprendentemente, el Congreso escuchó las propuestas de Estela con interés y concedió las facultades legislativas solicitadas para reformar el sistema y la administración tributaria.²⁰ Para supervisar las medidas que el gobierno iba a dictar, se creó una Comisión Bicameral Especial bajo la dirección de un senador de la oposición. El Congreso estableció también que las medidas de reforma de la legislación tributaria podrían ser aprobadas mediante el uso directo de dichas facultades (con cargo a la revisión posterior de los dispositivos por el Congreso, como era habitual en estos casos). Las medidas de reforma institucional, en cambio, requerirían la aprobación previa de la Comisión Especial. Semanas más tarde, dicha comisión aprobó por unanimidad todas las propuestas de reforma institucional propuestas por el equipo de Estela. Se autorizó así una severa racionalización del personal, el cambio de la estructura organizativa, la adquisición de un edificio y la aplicación de nuevos mecanismos de fiscalización. Manuel Estela se declaró satisfecho, diciendo: “*Ha sido muy importante ver coincidir a parlamentarios de izquierda, de centro y de otras tendencias, todos convencidos que se estaba posibilitando un Estado que pueda atender a la salud, la educación, la infraestructura y la seguridad.*”²¹ Los congresistas decidieron apoyar el proceso que Estela proponía iniciar por varias razones. En primer lugar, porque eran conscientes de la gravedad de la situación fiscal, cuyo empeoramiento podía conducir al colapso del programa de estabilización y a un agravamiento de la precaria situación económica de la cual podrían ser culpados ante la opinión pública. En segundo lugar porque la SUNAT era reconocida como una entidad escandalosamente corrupta, de modo que oponerse a su inmediata reorganización podría acarrear cierto costo político. Finalmente, ante el ataque público al que Fujimori sometía a los partidos políticos acusándolos de obstruccionistas, los congresistas quisieron evitar que se confirmaran las críticas presidenciales ante la ciudadanía.²² El mecanismo diseñado por los congresistas combinaba inteligentemente la *delegación* con la *supervisión*. La delegación de facultades minimizaba el riesgo político del Congreso, ya que si las cosas salían mal la responsabilidad directa sería del gobierno y no del Congreso. La supervisión estrecha mediante la Comisión

¹⁹ Tanaka señala que frente a la debilidad institucional que Fujimori tenía tanto en el ámbito político (su movimiento era nuevo y desorganizado) como en el Congreso (donde no tenía mayoría en ninguna de las dos Cámaras), se volcó de entero al ámbito de la opinión pública. Fue en la arena que Tanaka denomina *mediática- electoral* donde Fujimori se hizo fuerte y logró hacer creíble ante la opinión pública el discurso que enfrentaba la gobernabilidad del país con los partidos obstruccionistas (1998, 207).

²⁰ Ley 25289 (marzo 1991).

²¹ Gestión 13/5/91.

²² La confianza de la población en la gestión del Congreso se había reducido de un 45% en setiembre de 1990 a un 19% en marzo de 1991, cuando las propuestas de Estela fueron presentadas al Congreso. Aunque la confianza depositada en el Presidente había caído también en dicho período (de 57% a 29%) su nivel era superior al de los congresistas (Tanaka 1998, 226).

Especial garantizaba que el Congreso no fuera marginado del proceso de reforma, manteniendo cierto control sobre el mismo.

Estela promovió el apoyo político del Congreso y de la opinión pública ligando constantemente sus propuestas a objetivos incuestionables como la *moralización* y la *modernización* de la administración pública.²³ Logró también el apoyo explícito del ministro Boloña, quien destacó el mejoramiento de las relaciones del MEF con la SUNAT, respaldó la reforma iniciada y celebró que ésta contara con apoyo del Congreso. El ministro – luego de algunas escaramuzas en las cuales el MEF había intentado eliminar la autonomía presupuestal de la SUNAT – se refirió públicamente a Estela como un modelo de gerente público, declarando: “*Manuel Estela cuenta con mi total apoyo y su labor es un ejemplo a seguir en otras entidades.*”²⁴

El equipo reformador implementó la racionalización del personal aplicando una versión *ad hoc* del mecanismo de compra de renuncias, evaluación y declaración de excedencias que se estaba aplicando en el resto del sector público. Aunque hubo seria oposición sindical, la planta de personal fue efectivamente reducida de 3089 personas a 800. La posterior aprobación por parte del Congreso de una norma que modificaba el régimen laboral de la SUNAT (que hasta entonces era el de los servidores públicos) autorizando la aplicación del régimen del sector privado, permitió establecer una escala salarial muy superior a la de la mayor parte de entidades de la administración pública.²⁵ Luego se inició el proceso de selección y contratación de un importante contingente de jóvenes profesionales provenientes de universidades prestigiosas. Por otra parte, la SUNAT se mudó a un edificio propio y adquirió y desarrolló un sistema informático independiente del MEF. En relación a la gestión administrativa, la SUNAT salió del ámbito de los sistemas de gestión de la administración pública supervisados por el INAP y fue autorizada a aplicar los sistemas aplicados a las empresas del Estado. Estos sistemas eran más flexibles que los de la administración pública especialmente en temas como gestión financiera y adquisiciones, siendo su aplicación supervisada por la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE).²⁶ Finalmente, la aprobación del Estatuto de la SUNAT en febrero de 1992 consolidó la autonomía institucional, administrativa y financiera de la entidad.²⁷

Contando con estos resultados en la mano, en el Mensaje a la Nación de julio de 1992 Fujimori presentó a la SUNAT y a la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) – también en proceso de reforma – como “*instituciones signadas por la honestidad y el profesionalismo*”.²⁸ La reforma de la SUNAT quedaba así ligada a las ideas de *eficiencia* y *moralización*, contribuyendo (más allá de la voluntad de sus ejecutores) a fortalecer la imagen pública que Fujimori construyó de sí mismo como gobernante eficiente. La renovada entidad gozó en los siguientes años del apoyo de la opinión pública, que reconocía en ella una entidad modelo.²⁹

²³ Al lograr la aprobación del Congreso a sus propuestas declaró: “*se han sentado las bases para que el Perú pueda contar con una administración tributaria moderna, caracterizada por la idoneidad técnica, la honestidad y el uso de una tecnología de informática avanzada*” (Gestión 13/5/91).

²⁴ Gestión 22/5/91.

²⁵ DL 673 (setiembre de 1991)

²⁶ Estas funciones de supervisión fueron luego asumidas por la Oficina de Organismos e Instituciones del Estado (OIOE) que se creó en el MEF para tales fines (Ugarte 2000, 401).

²⁷ DS 032-92-EF(18/2/1992).

²⁸ Mensaje a la Nación Pronunciado ante el Congreso de la República el 28 de julio de 1992, p. 31.

²⁹ Así por ejemplo, según las encuestas anuales que la revista *Debate* realizó entre personalidades formadoras de opinión pública en los años 1994 y 1995, la SUNAT quedó calificada como la institución de mayor eficiencia en el país. En un dato coincidente, los sondeos de opinión encargados por la SUNAT entre 1993 y 1994 mostraron que la mayoría de entrevistados

1.3.2. La creación del FONCODES

Identificando el problema: el costo social del ajuste

Desde el momento que el nuevo gobierno optó la idea de implementar un importante ajuste económico a través del programa de estabilización, apareció claramente en el horizonte el problema del impacto que las medidas tendrían en los ya deprimidos niveles de vida de la población más pobre. Se esperaba que la conjunción de la brecha social acumulada durante el gobierno anterior, los efectos de la sequía que afectaba el sur del país y el impacto de las drásticas medidas de corrección de precios por aplicar hicieran del segundo semestre de 1990 un momento particularmente crítico.³⁰ En realidad, se temía un serio estallido social. Por ello, al momento de diseñar el Plan de Estabilización se consideró la asignación de recursos para la compensación de dicho impacto social. Parte del problema era definir los mecanismos que permitieran que los recursos asignados llegaran efectivamente a los más pobres bajo la forma de programas de alivio temporal de la pobreza. Para ello, además de enfrentar la obvia restricción de fondos, había que encarar también la limitada capacidad gerencial y operativa que los ministerios y entidades públicas tenían para poner en marcha tales programas con la rapidez y eficacia necesaria (Guerra García 1995, 69).

Una primera alternativa: la participación de la sociedad civil

Recogiendo una propuesta que un año antes habían realizado un conjunto de entidades de la sociedad civil como la Iglesia Católica y la Confederación de Instituciones Empresariales del Perú (CONFIEP), el nuevo gobierno decidió recurrir a la experiencia de las organizaciones privadas y no gubernamentales para la implementación de los programas de compensación. Utilizando el marco legal proporcionado por el Programa de Compensación Social creado a fines del gobierno anterior, el Presidente decidió en agosto de 1990 la creación del Programa de Emergencia Social (PES), dependiente administrativamente de la Presidencia del Consejo de Ministros. El PES quedó así directamente en el ámbito de influencia del Primer Ministro y ministro de Economía, Hurtado Miller, quien puso a una persona de su confianza a la cabeza del PES. Se decidió que la Comisión Coordinadora Transitoria del PES estaría conformada por 11 representantes de las organizaciones de la sociedad civil y sólo 3 del gobierno. Con esta decisión, Fujimori quería ganar la confianza de la población y de los organismos internacionales respecto a la transparencia y efectividad del uso de los recursos, cosa que no podía garantizarse a través de las entidades públicas (Sagasti y Alcalde 1997, Portocarrero 1996).

La gestión del PES fue muy deficitaria, no pudiendo responder con rapidez a los problemas urgentes que se presentaban. Pese a que debía ejecutar programas en las áreas de alimentación, salud y empleo temporal, en la práctica se concentró casi exclusivamente en la primera. Hubo además problemas de financiamiento, pues el MEF no transfirió todos los recursos presupuestados. Esto se debía en parte a las severas restricciones fiscales del momento, pero también al hecho de que las entidades públicas que formaban parte del PES no pudieron ejecutar satisfactoriamente los recursos efectivamente transferidos. Además,

(73.8% y 67.3% respectivamente) percibían que la SUNAT estaba mejorando su imagen y labor (Instituto de Administración Tributaria, 1994).

dado que el temido estallido social no se produjo y a que era urgente atender los temas económicos, el gobierno relegó la preocupación por la compensación social a un segundo plano. Así, el área de la lucha contra la pobreza fue el área más criticada de la gestión del nuevo gobierno.³¹

Fujimori, quien al principio estuvo muy involucrado en la implementación del PES, fue desarrollando una visión crítica del mismo. Por un lado la relación más fluida con los organismos de cooperación internacional le hacía ver al PES sólo como una medida de corto plazo. Por otro, los líderes de su partido político (Cambio 90) presionaban por politizar el PES buscando la eliminación del control que las organizaciones de la sociedad civil tenían sobre los programas de ayuda social a través de la Comisión Transitoria (Guerra García 1995, 72). Además, la gestión relativamente engorrosa del PES no sólo impedía que la ayuda social llegara de forma rápida donde fuera necesaria, sino que contradecía la naciente imagen de un gobierno *eficiente y pragmático* que Fujimori comenzaba a construir ante la opinión pública. Así, a fines del año 1990, el Presidente reconoció fallas en la ayuda social, señalando que en el año siguiente *“trataremos de hacer efectiva la asistencia directa a los sectores que más lo necesiten y para ello daremos a este aspecto un manejo más gerencial.”*³² Por otra parte, Carlos Boloña – quien reemplazó a Hurtado Miller en el MEF – criticó también abiertamente al PES, señalando que había funcionado con objetivos y presupuestos de muy corto plazo y sin articular ningún programa coherente de desarrollo social. Reconociendo que la compensación social era un elemento clave para el éxito del programa de estabilización, el ministro planteó la necesidad de modificarlo urgentemente.³³

Una segunda alternativa: mayor control presidencial

Luego de un período de tensión entre las entidades de la sociedad civil que participaban en el PES y el gobierno en torno a los problemas presupuestales y de control del PES, la Comisión Coordinadora Transitoria fue disuelta. El Presidente decidió crear el Sistema Nacional de Compensación y Desarrollo Social (SNCDS). Buscando un mayor control directo de la asistencia social, en marzo de 1991 el Presidente decidió que el directorio de la nueva entidad estaría conformado por 6 representantes del gobierno, 1 de los gobiernos locales y sólo 1 de las organizaciones de la sociedad civil. El SNCDS – a diferencia del PES – no dependería ya de la PCM, sino directamente de la oficina de la Presidencia de la República.

El SNCDS tampoco funcionó adecuadamente. Habiéndose reducido la asignación presupuestal a los programas de compensación social mientras que se elevó la asignación a otras entidades públicas que ejecutaban programas sociales, estas entidades volvieron a actuar de manera independiente y descoordinada entre sí. Los organismos de cooperación internacional desconfiaron del SNCDS y dejaron de financiar los programas. Por ello, funcionarios del BID y del Banco Mundial comenzaron a buscar una propuesta que permitiera una ejecución más eficiente de la ayuda social, minimizara su utilización política y fuera aceptable para el Presidente. Propusieron así *“un esquema que consistía en un sistema tipo banca de segundo piso que gerenciara y promoviera proyectos a ser ejecutados*

³⁰ Exposición del Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía, Ing. Juan Carlos Hurtado Miller, ante el Congreso de la República. Lima, 27 de agosto de 1990, p. 17.

³¹ Líderes de oposición criticaron también el carácter engoroso de la red operativa del PES y la falta de uniformidad en la toma de decisiones (Gestión 23/5/91).

³² Gestión 30/12/1990.

³³ Gestión 19/2/1991.

por las organizaciones sociales ubicadas en las diferentes localidades donde se realizarían las obras” (Guerra García 1995, 76).

Asumiendo esta propuesta y bajo el impulso del BID el Presidente creó el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) en agosto de 1991.³⁴ Para el BID era indispensable que la entidad fuera manejada con autonomía del Presidente y su partido, siendo así capaz de resistir las presiones políticas. En consecuencia, consideraba preferible que el director proviniera del sector privado (Sagasti y Alcalde 1997, 19).

La implementación del FONCODES

Respondiendo a la preocupación que los organismos internacionales tenían por evitar un uso político de la ayuda social, FONCODES fue creado como una Institución Pública Descentralizada dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Así, a diferencia del SNDCS, no dependía directamente del Presidente. Respondiendo también a la idea de que era virtualmente imposible ejecutar programas de alivio a la pobreza de manera rápida y efectiva a través de los ministerios del área social, se los dejó de lado creando una entidad que no dependía de ninguno de ellos. Adicionalmente y como condición para una gestión efectiva, la nueva entidad fue exceptuada de los sistemas administrativos que regulaban la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros en la administración pública. La norma de creación dotaba así al FONCODES autonomía técnica, administrativa, económica y financiera. Su personal fue comprendido bajo el régimen laboral privado y su gestión administrativa fue puesta bajo supervisión de la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE), aplicándose en consecuencia los sistemas administrativos correspondientes a las empresas públicas. Sin embargo, contradiciendo las recomendaciones del BID, Fujimori no puso a la cabeza del FONCODES a un empresario privado, sino a Luz Salgado, ex Secretaria General de su partido político (Cambio 90) y estrecha colaboradora suya.

De esta manera, la implementación del FONCODES respondió a varias inquietudes cruzadas: la preocupación que tenían los organismos internacionales por evitar un control político de la ayuda social, la preocupación del presidente por mantener cierto grado de control político sobre dicha ayuda y, finalmente, el interés tanto del Presidente como de los organismos por lograr una gestión eficiente que permitiera la ejecución rápida del gasto de alivio a la pobreza. Pese a que las fricciones entre los organismos internacionales y Fujimori así como la inexistencia de un programa serio de compensación social tenían un impacto negativo en la reinserción financiera del país y la negociación de nuevos préstamos, el MEF no tuvo un papel activo en estas discusiones (Sagasti y Alcalde 1997, 19).

FONCODES no tuvo sin embargo el desempeño que se esperaba. Financió pocos proyectos, dejó de lado el diseño original de banca de segundo piso e ignoró a las organizaciones sociales. Dado que la gestión de Salgado a la cabeza del FONCODES parecía tener evidentes objetivos políticos, la entidad no recibió financiamiento de los organismos internacionales. Estando así las cosas, poco tiempo después del “autogolpe” de abril de 1992 mediante el cual disolvió el Congreso, el Presidente consideró que era indispensable hacer algo para mejorar el funcionamiento de los programas sociales en su conjunto. Decidió así reactivar el Ministerio de la Presidencia (MIPRE) - originalmente creado por el régimen de García -

³⁴ El SNDCS continuó existiendo hasta febrero de 1992, cuando fue desactivado mediante la creación del Programa Nacional de Administración Alimentaria (PRONAA) que agrupó al conjunto de entidades dedicadas a la ayuda alimentaria.

centralizando en él las entidades dedicadas al desarrollo social y de infraestructura.³⁵ El MIPRE se convirtió así en un mega ministerio que concentró una proporción muy importante del gasto público (22.6% del Presupuesto de la República en 1992) y la utilizó de tal manera que contribuía significativamente a mejorar la imagen pública del régimen. El FONCODES pasó del ámbito de la PCM al del MIPRE. Pero, para compensar una decisión que podía exacerbar la desconfianza de los organismos internacionales, Fujimori decidió poner a la cabeza del mismo a Arturo Woodman, un empresario privado de reconocida trayectoria, que había sido anteriormente Presidente de la Confederación de Instituciones Empresariales del Perú (CONFIEP). La gestión de Woodman generó confianza entre los organismos internacionales, haciéndose posible el desembolso de los préstamos para la ayuda social. Woodman también fue capaz de desarrollar plenamente de la estrategia diseñada originalmente por el BID, combinando la labor de banca de segundo piso con la participación de las organizaciones sociales de base (mediante una estrategia *demand driven*, según la cual se financiaban los proyectos que cada comunidad demandaba directamente y en cuya ejecución estaba dispuesta a participar). Los resultados positivos que la entidad fue logrando condujeron a que a fines de 1992 se convirtiera en la entidad responsable por ejecutar la estrategia gubernamental de lucha contra la pobreza, dejando de lado a los ministerios del área social.³⁶

En los siguientes años FONCODES concentró importantes recursos y ejecutó gran cantidad de proyectos de infraestructura social y productiva en zonas de extrema pobreza rural. La eficiente gestión iniciada por Woodman llevó a que la entidad fuera internacionalmente reconocida como uno de los Fondos de Compensación Social más exitosos de la región. Por otra parte, la efectiva ejecución de los programas sociales en áreas de pobreza fortaleció el respaldo popular al Presidente y su régimen (Graham y Cheikh 1996).

1.3.3. Un balance de las experiencias consideradas

Las dos experiencias presentadas muestran con claridad el conjunto de opciones que fueron asumidas para reformar o crear una serie de entidades a partir de 1991.³⁷ En todas estas reformas se aplicaron dos ideas básicas: a) generar *una excepción a los sistemas administrativos propios de la administración pública* aplicando el régimen laboral privado y flexibilizando las normas para la gestión financiera y las adquisiciones; b) otorgar una importante *autonomía* en relación a la estructura y autoridad de los ministerios. En cuanto al segundo aspecto, en los dos casos presentados la relación directa con el entorno presidencial fue la principal garantía de tal autonomía. Esto no fue siempre así en los demás casos, pues hubo entidades reformadas que estuvieron más vinculadas a algún ministro que al Presidente. Por otra parte, hubo también entidades que habiendo gozado de un acceso directo al Presidente pasaron luego a una relación de mayor dependencia

³⁵ DL 25490 (13/5/1992).

³⁶ DL 26157 .

³⁷ Como parte de este proceso pueden incluirse la creación o reforma radical de las entidades responsables de la administración tributaria y aduanera (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y Superintendencia Nacional de Aduanas), de la supervisión financiera (Superintendencia de Banca y Seguros, Comisión Nacional de Supervisión de Valores, Superintendencia Nacional de Administradoras de Fondos de Pensión), de la regulación de mercados específicos (Organismos reguladores del mercado de energía eléctrica OSINERG, de telecomunicaciones OSIPTEL y de transportes OSITRAN), el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) y el Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS).

respecto a algún ministerio.³⁸ Pero, más allá de estas diferencias, todas las entidades gozaron de un grado importante de *autonomía técnica y administrativa* que les daba un significativo poder de negociación con los ministros, inexistente en el caso de los órganos de línea de cada ministerio.

Las experiencias presentadas son una muestra de lo que denominaremos *reformas de enclave*, es decir, reformas institucionales realizadas de manera aislada, sin mayor relación con la reforma de otras entidades o con el conjunto de la administración pública (Shepherd 1999). Queremos ahora responder a tres preguntas importantes para el tema de nuestra investigación.

(A) ¿Por qué los procesos de reforma de entidades públicas como *enclaves* – al margen de lo que sucediese en el resto de la administración pública – progresaron en la agenda y llegaron a su implementación efectiva?

En primer lugar, las *reformas de enclave* recibieron atención y progresaron en la agenda porque el Presidente y el gobierno enfrentaban problemas en la *gestión* de políticas (como la tributaria) o programas (como los de emergencia social) que eran altamente relevantes para el logro de objetivos económicos (la estabilización y la reinserción financiera) o políticos (el control directo por parte del Presidente de la administración pública y su posible uso político). Estos eran objetivos ligados a la sobrevivencia del régimen (el fracaso de la estabilización económica hubiera terminado por desestabilizar un régimen que hasta mediados de 1991 era políticamente muy débil) o a la viabilidad futura de sus proyectos políticos (la constitución de un régimen personalista con absoluto control de la administración pública y de los poderes del Estado). Los actores en capacidad de tomar decisiones (Presidente, ministros, congresistas) habían desarrollado un *sentido de urgencia* en torno a ellos.³⁹ La articulación con *problemas considerados urgentes* funcionó así como una poderosa locomotora que condujo a las propuestas de reforma a los oídos del Presidente y generó su apoyo. En otros términos, el *enganche* con un problema urgente y un contexto político adecuado proporcionó a las *reformas enclavadas* un enorme impulso.⁴⁰

En segundo lugar, quienes lideraron las *reformas de enclave* fueron capaces de convencer al Presidente o al Congreso y obtener de ellos la aprobación de sus propuestas de reforma. Ello fue así porque presentaron propuestas que parecían ser *técnicamente viables y políticamente aceptables*, ofreciendo resultados visibles en el corto plazo. La experiencia gerencial (pública en el caso de Estela, privada en el de Woodman) y su liderazgo personal contaron como factores de peso.⁴¹ El soporte que sus propuestas

³⁸ Como hemos visto el FONCODES pasó del control directo de la oficina del Presidente a un control indirecto a través del Ministerio de la Presidencia. En el caso de la SUNAT, luego de años de una relación estrecha con el Presidente, en 1997 la dependencia respecto al ministro de Economía se acentuó al punto que el Superintendente fue directamente seleccionado por el ministro y ya no por el Presidente.

³⁹ En los casos de la SUNAT y el FONCODES, el sentido de urgencia se vio fortalecido por el fracaso de las medidas implementadas antes de su creación o reforma.

⁴⁰ Aludimos aquí a la noción de *ventana de política* de Kingdon, según la cual la articulación entre la percepción de un problema y la existencia de un contexto político interesado en invertir en su solución, abre las posibilidades de que aquellas alternativas de solución adecuadamente articuladas a los problemas percibidos progresen en la agenda. Los casos presentados son así una muestra del enganche entre los eventos de las corrientes política, de problemas y de políticas a las que hace referencia el modelo conceptual de Kingdon (1995)

⁴¹ Una diferencia entre ambas experiencias fue que en el caso de la SUNAT Estela y su equipo impulsaron tanto el desarrollo de las propuestas como su aprobación e implementación, mientras que en el caso del FONCODES Woodman implementó decisiones e ideas que en buena medida habían sido elaboradas y aprobadas a instancias de otros actores como los consultores del BID.

obtuvieron de los organismos internacionales fue también relevante. Así, estos funcionarios se desempeñaron como *empresarios de política* (Kingdon 1995), obteniendo apoyo político y técnico para sus propuestas, vinculándolas a los problemas que los tomadores de decisiones percibían como urgentes (la elevación de la recaudación o la rápida implementación de los programas de emergencia social) y a las necesidades e intereses políticos del Presidente y del gobierno (como el interés por fortalecer el control del Estado en manos del entorno presidencial).

En tercer lugar, los procesos de *reforma de enclave* fueron capaces de sostenerse en el tiempo y mantener un acceso privilegiado a importantes recursos presupuestales y políticos, lo que permitió que su implementación progresara. Ello fue posible porque a través de los logros visibles e inmediatos que obtuvieron contribuyeron (más allá de las intenciones de sus directivos) a construir la imagen de estadista eficiente y pragmático que Fujimori necesitaba mostrar ante la opinión pública.⁴²

(B) ¿Por qué se decidió exceptuar a las entidades reformadas de los sistemas administrativos que se aplicaban en el resto de la administración pública?

En primer lugar, dado que los problemas a enfrentar eran percibidos en lo inmediato como *problemas de gestión* (de la recaudación tributaria o de los programas sociales) al momento de aprobar soluciones se dio prioridad a los aspectos gerenciales y administrativos de las reformas. Tanto el Presidente como quienes lideraban cada reforma estaban convencidos de que los anteriores esfuerzos realizados para resolver los problemas (la reforma de la administración tributaria bajo la gestión de Hurtado Miller o la gestión del PES y luego del SNCDS en el área social) habían fracasado debido a la maraña de trabas administrativas existentes y a las múltiples interferencias burocráticas a las que los directivos estaban expuestos al interior de la administración pública. Eliminar las barreras administrativas que atentaban contra una gestión eficiente (flexibilizando los sistemas administrativos públicos) y “dejar a los gerentes gerenciar” fueron así decisiones consideradas indispensables para el éxito de las reformas. Por otra parte, el estilo pragmático del presidente y su necesidad de mostrar resultados a corto plazo, favoreció la toma de un conjunto de decisiones que si bien no promovían un mejor funcionamiento de la administración pública en general, solucionaban problemas urgentes.

En segundo lugar, la excepción de los sistemas administrativos públicos y la concesión de una mayor autonomía a las entidades reformadas era una situación atractiva tanto para el Presidente como para quienes dirigían las reformas. Para Fujimori porque ello facilitaba el control directo que él mismo y su entorno inmediato podían ejercer sobre tales entidades, evitando la intermediación de las estructuras ministeriales y sus mecanismos de control. En el caso de los directivos de las entidades, porque obtenían autonomía respecto a los engorrosos ministerios, un amplio espacio para aplicar sus ideas e innovaciones gerenciales y se respetaba un grado importante de independencia en cuanto a su identidad política (ni Estela ni Woodman eran considerados fujimoristas

⁴² Eugene Bardach (1998) señala que el logro de resultados concretos en el corto plazo establece *hitos* que contribuyen a mantener vigente el impulso inicial del proceso de cambio. Por otra parte, Tanaka (1998) muestra la importancia creciente que tuvo el ámbito de la opinión pública para la constitución del régimen autoritario fujimorista. Ante ella Fujimori buscó mostrarse como pragmático, eficiente y claramente distinto a los “políticos tradicionales.” Así los logros obtenidos por las reformas de enclave no sólo impulsaron su propia implementación, sino que reforzaron el apoyo de la opinión pública al régimen.

ni fueron obligados a asumir un rol político partidario). Las reformas de enclave incluyeron así procesos de *negociación burocrática* que produjeron un entendimiento implícito entre las autoridades políticas y los altos funcionarios públicos a cargo de las reformas respecto a las tareas, atribuciones, grado de autonomía e identidad política de estos últimos.⁴³

(C) ¿Por qué las ideas administrativas aplicadas para la reformar distintas entidades como enclaves reformadas fueron similares?

En primer lugar, hay que tener en cuenta que las *reformas de enclave* no fueron resultado de un proceso ordenado y pautado de reorganización del sector público, sino del intento por solucionar de manera inmediata problemas de gestión que se presentaban de manera contingente, mediante la concesión de una mayor flexibilidad administrativa. No hubo así un proceso de desarrollo global y coherente de las ideas administrativas a utilizar.⁴⁴ Simplemente, se hizo uso de aquello que existía fuera de los sistemas de la administración pública y del sistema de carrera: a) las normas administrativas aplicables a las empresas públicas (que en general eran más flexibles en cuanto a la gestión financiera y a las adquisiciones) y b) el régimen laboral del sector privado. Así una lógica relativamente sencilla del tipo “echar mano de lo que existe afuera” guió la selección de opciones para las reformas, uniformizándolas de manera indirecta. La innovación administrativa, es decir la generación de nuevas alternativas mediante la reelaboración de alternativas ya existentes, no se produjo o fue muy limitada.

En segundo lugar, se produjo un proceso de *difusión por imitación* de aquellas ideas y alternativas que habían sido ya probadas e implementadas en entidades reformadas con éxito. Así, la SUNAT - que fue una de las primeras entidades reformadas - sirvió como modelo y ejemplo para otros casos, que introdujeron en sus normas facilidades administrativas similares.

1.4. La reorganización del Sector Público ⁴⁵

Como mencionamos anteriormente (sección 1.1.) el proceso de compra de renuncias implementado en 1991 incluyó la idea de un proceso de *reorganización* de las entidades del Estado, consistente fundamentalmente en la posibilidad de evaluar al personal que no se hubiera acogido a las renuncias voluntarias y declararlo excedente. Sin embargo, una idea más amplia de la *reorganización* estaba presente desde el inicio de la nueva administración gubernamental. Así, cuando el Primer Ministro Hurtado Miller presentó su plan de gobierno al Congreso en agosto de 1990, manifestó el deseo del gobierno de legislar sobre asuntos relativos tanto a la estructura organizacional del Poder Ejecutivo como a los sistemas administrativos de presupuesto, planificación y remuneraciones, en lo que consideraba una

⁴³ Utilizamos aquí la noción de *public sector bargain* desarrollada por Hood (2000, 8) para analizar este tipo de negociaciones entre las autoridades políticas y los altos funcionarios designados. Sin embargo, dado que en el Perú no puede hablarse cabalmente de un servicio civil como al que Hood alude, utilizamos el término genérico de *negociación burocrática*.

⁴⁴ Con el término “ideas administrativas” nos referimos a lo que Hood y Jackson (1997) entienden como *doctrinas administrativas* a saber, ideas específicas respecto a qué hacer en el ámbito de la administración pública. Para los autores estas ideas son respuesta a preguntas respecto a qué hacer frente a los problemas que enfrenta la administración de los asuntos públicos.

⁴⁵ Ver el evento E3(I) en el gráfico 1.

reforma integral del Estado.⁴⁶ Solicitó así facultades legislativas para la materia, pero el Congreso las negó.

Ya en 1991, el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) aprovechó el impulso generado por el proceso de *reducción de personal* para delinear una propuesta que recogiera la perspectiva más amplia de la *reorganización* a la que hemos hecho referencia. De esta manera el proceso de *reducción de personal* abrió la oportunidad para el ingreso a la agenda de algunas ideas que iban más allá del problema del tamaño del aparato público.

La alternativa del INAP: la reorganización del sector público

En febrero y abril de 1991 el Jefe del INAP aprobó y difundió un conjunto de normas complementarias para el proceso de *reducción de personal* del Estado.⁴⁷ En ellas se plantaba que la *reorganización* asociada a dicho proceso iría más allá de la sola reducción de la planilla del Estado, tratando de adecuar la administración pública a los lineamientos del nuevo gobierno y precisar con claridad las funciones de cada entidad pública. No se precisaba, sin embargo, un conjunto concreto y visible de problemas inmediatos que debieran ser resueltos. De manera abstracta el Jefe del INAP -Ricardo Martínez - señaló que *“el objetivo primordial de la reorganización de las entidades del Estado es la adecuación a los lineamientos del gobierno y no la declaración del personal excedente.”*⁴⁸

La *reorganización* propuesta por el INAP suponía tres niveles: el institucional (cada entidad formaría una comisión para identificar sus problemas de ineficiencia, superposición funcional, imprecisión de competencias, sobredimensionamiento, etc., proponiendo medidas de solución), el sectorial o regional (cada ministerio o región conformaría una comisión, armonizaría las propuestas de las instituciones respectivas y definiría la estructura del sector) y finalmente el global. En este último nivel, el INAP - que se constituía como Secretaría Técnica del Proceso de *reorganización* - reformularía las propuestas sectoriales y regionales y pondría la nueva estructura de los ministerios.

Sin embargo, al momento de poner en marcha el mecanismo propuesto, los ministros y jefes de las entidades del Poder Ejecutivo mostraron resistencia al proceso.⁴⁹ Como resultado de ello, durante 1991 fueron pocas las entidades y ministerios que instalaron sus comisiones de reorganización. Menos aún fueron las que culminaron el proceso y presentaron propuestas de reorganización.⁵⁰ El escaso éxito de la iniciativa del INAP respondió en buena medida a que sus propuestas no fueron objeto de mayor atención por parte del Presidente, del Primer ministro o del ministro de Economía, pues no generaron entusiasmo ni sentido de urgencia en relación a algún problema importante de la agenda del gobierno.⁵¹

¿Por qué se lanzó el INAP a promover el tema? Al parecer, la iniciativa respondió a la intención del INAP y de su Jefe de ganar presencia al interior del gobierno y de mantener

⁴⁶ Congreso de la República. Exposición del Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Economía, Ing. Juan Carlos Hurtado Miller (27 de agosto de 1990).

⁴⁷ Resolución Jefatural N° 094-91-INAP-J (26/2/1991) y Resolución Jefatural N° 196-91-INAP-J (10/4/1991). Llama la atención el bajo nivel jerárquico de las normas.

⁴⁸ Gestión 6/3/1991.

⁴⁹ Entrevista a José Arista.

⁵⁰ En noviembre de 1991 sólo dos ministerios y el INAP habían presentado los resultados del proceso de declaración de personal excedente. En diciembre fue necesario ampliar el plazo otorgado.

cierto grado de control sobre los procesos de cambio de la administración pública. Pese a la alta jerarquía que el INAP tenía dentro de la estructura del Estado y a mantener la presencia de su Jefe en el Consejo de Ministros, la entidad no jugó un rol central en el proceso de reducción del tamaño del Estado que el MEF impulsaba con fuerza.⁵² Tampoco tuvo rol alguno en el proceso de creación o reforma de organismos autónomos. La presencia de la idea de una *reorganización* en las normas de *reducción de personal* presentó una oportunidad para desarrollar un tema propio, que permitiera al INAP cierto protagonismo al interior del gobierno. Sin embargo, la idea de un proceso que fuera "más allá" de la reducción del tamaño del Estado apareció como algo gaseoso y poco atractivo para los tomadores de decisiones. En particular, la iniciativa del INAP no generó la colaboración del MEF ni de la oficina del Primer ministro (Presidencia del Consejo de Ministros), que eran las otras entidades que además del INAP ejercían cierto grado de control sobre el conjunto de la administración pública.

La alternativa de la PCM: la reforma de la administración pública

Ya desde la gestión de Hurtado Miller como Primer ministro, la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) - oficina responsable de dar soporte a las labores de coordinación intersectorial y regional del Primer ministro, quien cumple también las labores de Presidente del Consejo de Ministros - estaba interesada en una visión amplia de los problemas de la administración pública. El ministro solicitó al Congreso facultades legislativas para abordar el tema, pero ellas fueron negadas. El sucesor de Hurtado Miller en el cargo de Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Torres y Torres Lara, incluyó en su primera presentación ante el Congreso la reforma de la administración pública como una de las prioridades de su gestión, solicitando también facultades extraordinarias para legislar en relación a la Ley del Poder Ejecutivo, instituciones y empresas del Estado.⁵³ El Congreso, que concedió las facultades que Torres Lara había solicitado en relación a otros tres temas, no aprobó la delegación en el tema de la *reforma de la administración pública*, argumentando que faltaban mayores precisiones al respecto.⁵⁴

Para entonces, la PCM había conformado ya un equipo de consultores para desarrollar alternativas para la reforma de la administración pública. Este equipo recomendó una estrategia de reestructuración del poder ejecutivo que, a diferencia de la del INAP, asumía como punto de partida la aprobación de un conjunto de leyes sobre la estructura organizativa del Poder Ejecutivo y sobre la descentralización del Estado.⁵⁵ El equipo desarrolló también un proyecto de ley para la Reforma de la Administración Pública, que fue discutido por el Consejo de Ministros, pero que el Presidente - en medio de una creciente confrontación con los partidos de oposición y no teniendo facultades legislativas sobre la materia - desistió de enviar al Congreso.

⁵¹ Entrevista a José Arista. El desinterés del Presidente y los ministros explica que las normas del proceso reorganizador fueran aprobadas solamente mediante Resoluciones del Jefe del INAP y no (como en el caso de la *reducción de personal*) mediante Decretos Supremos que implicaban la aprobación del gabinete y del Presidente.

⁵² Entrevista a José Arista.

⁵³ Exposición del Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Relaciones Exteriores, Dr. Carlos Torres y Torres Lara, ante el Congreso de la República. Lima, 15 de abril de 1991, pp. 2 y 95.

⁵⁴ Gestión 22/5/1991.

⁵⁵ Proyecto PNUD. *Apoyo a la Reestructuración del Poder Ejecutivo. Perú. Informe Terminal: Resultados y Recomendaciones del Proyecto.* Por Jaime Johnson, Coordinador de Insumos y Actividades. Lima, 30 de setiembre de 1991. El equipo funcionó entre mayo y setiembre de 1991 con financiamiento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y fue coordinado por Jaime Johnson.

En este lapso de tiempo otros importantes actores destacaron también la necesidad de una reforma de la administración pública. El ministro de Economía – Carlos Boloña – usando el término genérico de *reforma del Estado*, vinculó la reducción del número de empleados públicos que venía impulsando con la reducción del número de entidades públicas. Aclaró que tal reducción no era resultado una moda ideológica, sino simple y contundentemente una necesidad. Incluyó así a la *reforma del Estado* dentro del paquete de *reformas estructurales* que estaba empeñado en implementar para modificar el modelo de desarrollo estatista y promover el crecimiento mediante la iniciativa privada.⁵⁶ Más importante que esto fue que el propio Presidente Fujimori incluyera también el tema en su Mensaje a la Nación de julio de 1991. Caracterizó al Estado como burocratizado e ineficiente y acto seguido solicitó nuevamente facultades legislativas para efectuar “*una reforma integral de la administración pública y empresas estatales.*”⁵⁷ El Congreso, sin embargo, se negó nuevamente a conceder las facultades solicitadas.

Torres Lara fue reemplazado en la Presidencia del Consejo de Ministros por Alfonso de los Heros hacia fines de 1991. El nuevo Primer ministro continuó incluyendo el tema como uno de los puntos centrales de la agenda del gabinete. Retomando la postura del ministro de Economía, consideró a la *Reforma del Estado* como parte del conjunto de *reformas estructurales* por realizar. Nuevamente – y por tercera vez en lo que iba del año – el gobierno solicitó a través de De los Heros facultades legislativas “*con la finalidad de reorganizar el Poder Ejecutivo, racionalizar sus funciones, introducir mecanismos promotores de descentralización política, así como reformas en la legislación referida al proceso de selección, capacitación y entrenamiento de los funcionarios públicos.*”⁵⁸ En esta ocasión – y ya en un contexto de grave confrontación entre Fujimori y los partidos políticos – el Congreso tampoco concedió las facultades.

De los Heros fortaleció el rol de la PCM como entidad con poder sobre las decisiones que tomaba el Ejecutivo, logrando que dejara de ser solo un organismo de coordinación formal y soporte a la labor de Primer Ministro.⁵⁹ Como parte de este proceso de fortalecimiento, la PCM asumió con más fuerza que antes la iniciativa en relación a la *reforma de la administración pública*. Se conformó así una Comisión Especial en la PCM, responsable del desarrollo de una propuesta global de reforma del Poder Ejecutivo y de elaborar los dispositivos legales necesarios. Formaron parte de la Comisión Especial tres jóvenes abogadas – Leonie Roca, Rosa María Palacios y Pierina Pollarollo – que se iniciaban así en el tratamiento de los problemas de la administración pública. Las tres se habían conocido en el Instituto Libertad y Democracia (ILD), suerte de *think tank* liberal donde también había trabajado el ministro Boloña tiempo atrás. Estaban familiarizadas así con las ideas centrales de *simplificación, descentralización y desregulación* de la economía y la sociedad que el ILD promovía activamente.⁶⁰

⁵⁶ Gestión, 20/6/1991. El tema de las reformas estructurales era capital para Boloña y marcaba su principal diferencia con el ex ministro Hurtado Miller, pues criticaba a éste haberse concentrado exclusivamente en el corto plazo mediante el Plan de Estabilización, sin haber avanzado en las reformas estructurales de la economía.

⁵⁷ Mensaje a la Nación Pronunciado ante el Congreso de la República el 28 de julio de 1991, p. 17.

⁵⁸ Exposición del Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Trabajo y Promoción Social, Dr. Alfonso de los Heros Pérez Albelá ante el Congreso de la República. Lima, 05 de diciembre de 1991, p. 35.

⁵⁹ El nuevo Reglamento de Organización y Funciones asignaba a la PCM vastas funciones decisorias, la responsabilizaba de determinadas programas intersectoriales y le daba autoridad sobre la formulación de la política de gobierno (Gestión 23/12/1991).

⁶⁰ Estas ideas se difundieron fundamentalmente a través de la obra de Hernando de Soto *El otro Sendero* (1987). Las ideas fuerza de De Soto influyeron poderosamente en el gobierno de Alan García y también en los primeros momentos del gobierno de Fujimori. Sin duda alguna, influyeron también las carreras de personas que como Roca, Palacios, Pollarollo y el mismo Boloña pasaron por el ILD.

Las abogadas constataron inmediatamente que bajo el impulso del MEF la reforma de la administración pública “*se estaba pensando únicamente en términos fiscales, es decir: tenemos un problema de caja, hay que reducir el número de trabajadores.*”⁶¹ Su formación profesional y su preocupación por los aspectos legales e institucionales de la administración pública las distanció de una mirada tan limitada como la del MEF. Como primer paso, elaboraron un diagnóstico detallado que mostraba la diversidad de problemas que afectaban el desempeño de los catorce ministerios existentes. En base a ello comenzaron a desarrollar un ambicioso proyecto de Ley de Poder Ejecutivo, que planteaba reorganizar los ministerios y reducir su número aproximadamente a siete.⁶²

El proceso fue abruptamente interrumpido a raíz de la decisión de Fujimori de disolver el Congreso a través del “autogolpe” de abril de 1992. El ministro De los Heros – quien había estado al margen de la gestación del golpe de Estado - renunció a su cargo y la Comisión Especial se disgregó sin llegar a culminar los proyectos de Ley. El golpe fue el desenlace de la confrontación entre Fujimori y los partidos políticos, a lo largo de la cual el Presidente acusó sistemáticamente al Congreso de obstruir su gestión mediante la observación y derogatoria de varias de las normas que el gobierno había emitido en uso de diversas facultades delegadas. El tema de la *reforma del Estado* no figuraba entre los temas de disputa, probablemente porque no llegó a ser materia de facultades legislativas extraordinarias.

Pese a que el tema – bajo la denominación de *Modernización de la Administración Pública* – figuró entre las medidas de reconstrucción nacional anunciadas por Fujimori el día del golpe, fue perdiendo importancia. Ello fue consecuencia de la congestión de la agenda con temas políticos prioritarios (negociaciones con la OEA, relanzamiento del programa económico, convocatoria a un Congreso Constituyente, etc.) y por la falta de alguien que impulsara el tema en la agenda. Quedó formalmente en pie el proceso de *reorganización del sector público* que a duras penas mantenía vigente el INAP y que debió ser prorrogado varias veces más. Finalmente y como fruto de dicho proceso, hacia noviembre de 1992 el gobierno aprobó las Leyes Orgánicas de algunos sectores (Pesquería, Industrias, Transportes, Relaciones Exteriores). Luego, nadie habló más del tema.

Un breve balance

¿Por qué la idea de una *reorganización* o *reforma integral* de la administración pública progresó lenta y débilmente en la agenda sin llegar a implementarse? En primer lugar, porque – a diferencia de lo ocurrido con los procesos de *reducción de personal* y de *reformas de enclave* – el tema no se articuló sólidamente con algún problema que los actores políticos y el gobierno consideraran urgente resolver. Así, nadie se sintió realmente compelido a tomar decisiones importantes. La ruta seguida por De los Heros y la Comisión Especial ligaba el tema a las *reformas estructurales* impulsadas por Boloña y podría haber generado cierto sentido de urgencia, pero fue abruptamente interrumpido. En segundo lugar, el clima político no fue propicio. Estaba ya bastante enrarecido por la guerra abierta entre Fujimori y los partidos políticos como para permitir que un tema vasto y que implicaba la participación del Congreso pudiera progresar. En tercer lugar, el desenlace mediante el golpe de abril del

⁶¹ Entrevista a R. M. Palacios (14). Leonie Roca coincide con esta visión señalando: “*El MEF veía (el tema) como un tema más para recortar*” (entrevista, 14). Esta percepción confirma – como hemos sostenido – que la idea de una reforma integral ingresó en la agenda apoyada inicialmente en el gran impulso del proceso de *reducción de personal* que fue impulsado por el MEF.

92 congestionó la agenda rápidamente, desplazando a la *reforma del Estado* de su débil posición en la misma. Finalmente, faltó alguien (persona o entidad) que desempeñara eficazmente las tareas propias del *empresariado de políticas*. El Jefe del INAP no tenía ni las propuestas ni los recursos políticos para hacerlo. Pese a haber tenido cierta cercanía al Presidente antes del gobierno y tener acceso a las sesiones del Consejo de Ministros, las propuestas de Martínez no fueron tomadas realmente en serio por actores con poder de decisión como Boloña o el Presidente. Además, el INAP tenía escaso poder real sobre el conjunto de la administración pública. Así, sus propuestas fueron fácilmente opacadas por las preocupaciones fiscales del MEF, que a través del presupuesto sí tenía un poder efectivo sobre todo el aparato estatal. El fortalecimiento de la PCM contribuyó también a marginar al INAP y sus propuestas. La PCM y el núcleo de profesionales congregados en la Comisión Especial mostraron mayor capacidad para concitar la atención presidencial, quien llegó a solicitar personalmente las facultades legislativas que De los Heros necesitaba. Sin embargo, el incipiente rol de *empresariado de políticas* que De los Heros y la Comisión Especial mostraron no tuvo tiempo de cuajar.

1.5. El ciclo de política se cierra

A fines de 1992 cesó la actividad de elaboración de políticas en el ámbito de las políticas de gestión pública. La *reorganización o reforma de la administración pública* – consecuencia del impulso inicial generado por el proceso de *reducción de personal* – quedó trunca. En los años siguientes, sin embargo, se mantuvo activo el proceso de creación y consolidación de entidades autónomas. En este sentido, el ciclo se prolongó hasta 1995. Pero dicha prolongación fue básicamente inercial, pues consistió en la aplicación de las ya conocidas medidas de flexibilización administrativa para la creación o reforma de nuevas entidades autónomas y en la consolidación de las entidades ya reformadas.

El ciclo se cierra en 1995 con dos eventos. El primero es la desaparición de uno de los actores que participó en el ciclo. El INAP fue incluido en mayo de 1992 entre los organismos que pasaron a formar parte del poderoso Ministerio de la Presidencia (MIPRE). Dada la jerarquía que el Instituto tenía hasta entonces en la estructura del Estado esto constituía una suerte de degradación. Pero más allá de las formalidades, el INAP estaba en un proceso de franco deterioro, que lo ponía al margen de las decisiones. No tenía capacidad de control efectivo sobre la administración pública, pues ni siquiera contaba con información completa y confiable sobre ella. Luego del agotamiento del proceso de *reorganización* del sector público a fines de 1992 no tuvo temas de importancia que incluir en la agenda. Finalmente, Leonie Roca – una de las personas que trabajó la Comisión Especial formada por De los Heros y que estaba ahora vinculada al MEF – convenció en 1995 al entonces Presidente del Consejo de Ministros, Efraín Goldenberg, de desactivarlo. Para Roca cerrar el INAP tenía cierto carácter simbólico: “yo pretendía que eso fuera un efecto demostrador de que el Estado podía ahorrarse buena cantidad de dinero cerrando un montón de cosas que no sirven para nada, y que no pasa nada.”⁶³ La desactivación del INAP alteró el *sub sistema de políticas* que controlaba las políticas de gestión pública.⁶⁴ La desaparición del INAP dejó sólo dos

⁶² Gestión 28/1/1992.

⁶³ Entrevista a Leonie Roca (14).

⁶⁴ El sub sistema de políticas está conformado por el conjunto de espacios institucionales responsables por la elaboración de políticas en una temática determinada. Este dispositivo institucional incluye arreglos formales (áreas de competencia, jerarquías, controles) y relaciones informales que influyen en la participación de los actores en los espacios donde se toman las decisiones (Barzelay 2001, 59).

medios institucionales como componentes del sub sistema en cuestión: el MEF y la PCM. Las competencias que el INAP había tenido sobre las políticas de gestión pública quedaron en buena medida en el aire.

El segundo evento que cierra el ciclo es la identificación de la idea de *reforma de la administración pública* – que cobijó los tres procesos que tuvieron lugar en este ciclo de política - con el único proceso relativamente exitoso y aún vigente: la creación de entidades autónomas o la consolidación de las ya existentes. Una muestra de ello es que al culminar su Mensaje a la Nación en julio de 1994, la única alusión que el Presidente Fujimori hizo a la *reforma del Estado* fue la siguiente: “*No quiero pasar por alto un público reconocimiento a la eficaz labor cumplida por algunos organismos del aparato estatal, que me confirman el surgimiento de un Estado más eficiente. No señalaré nombres, porque son varios los casos ejemplares que afortunadamente el pueblo conoce.*”⁶⁵ El proceso de reforma consistía así en un conjunto de *casos ejemplares*, enclaves aislados entre sí que deberían servir de modelo para otras entidades. El Presidente sugería así que replicando el modelo ejemplar surgiría en el futuro un Estado eficiente. La estrategia de la *reforma a través de enclaves* aparecía así como la estrategia adecuada para transformar progresivamente el conjunto del aparato público peruano.

2. Segundo ciclo de políticas⁶⁶

2.1. Antecedentes

En Julio de 1995 Alberto Fujimori inició su segundo mandato presidencial. La Constitución de 1979 prohibía la reelección inmediata del Presidente. Sin embargo, luego del golpe de Estado de abril de 1992, el gobierno convocó a la elección del Congreso Constituyente Democrático (CCD) con la finalidad de elaborar una nueva Constitución. En medio de un apoyo masivo de la opinión pública al régimen, los partidos ligados a éste lograron una mayoría absoluta. El CCD elaboró una nueva Constitución que permitía la reelección inmediata. La Constitución fue aprobada en un reñido referéndum, quedando así abierta la posibilidad de una reelección inmediata. Fujimori se presentó a las elecciones de 1995, venciendo en ellas y obteniendo además mayoría absoluta en el Congreso elegido simultáneamente. Así los conflictos entre el Ejecutivo y el Congreso quedaron como una cosa del pasado. Como parte de un proceso de progresivo avasallamiento de los Poderes del Estado el Congreso prácticamente se limitó a aprobar cuanta iniciativa legal venía del Ejecutivo, sin la menor capacidad de reacción u oposición. Por lo menos hasta 1997, los partidos políticos de oposición – reducidos a su menor expresión electoral desde 1980 - fueron prácticamente marginados de la toma de decisiones.

La reelección de Fujimori tuvo un costo económico. En 1994 el gobierno había expandido el gasto público con la finalidad de facilitar la reelección presidencial, llegándose al récord de 12.8% de crecimiento anual del producto. Esta situación generó entre los responsables de la política económica gran temor ante un posible repunte de la inflación y del déficit de la balanza de pago (Pascó y Saavedra 2001, 116). El ministro de Economía Jorge Camet – quien reemplazó a Carlos Boloña a inicios de 1993 – presionó al nuevo gabinete ministerial para reimponer la férrea disciplina fiscal que había imperado antes de 1994. Pero el nuevo

⁶⁵ Mensaje a la Nación del Sr. Presidente de la República, Ing. Alberto Fujimori. Julio 1994, p. 31.

Presidente del Consejo de Ministros – Dante Córdova – y buena parte del gabinete pensaba que luego de una reelección duramente cuestionada era necesario limar asperezas con los partidos políticos y los movimientos sociales adversos al régimen. Y ello implicaba elevar significativamente el gasto en salud, educación y promoción del empleo. Se instaló así durante los primeros meses de la nueva administración una dura confrontación al interior del gabinete, situación que devino en un antagonismo personal entre Córdova y Camet. El Presidente, sin embargo, dudó o guardó cautela sin respaldar a ninguno de los bandos.

Entre 1992 y 1995 las entidades autónomas reformadas o creadas desde 1991 mejoraron su desempeño de manera visible no sólo para las autoridades del gobierno, sino también para la opinión pública. La excepcionalidad de su situación – en términos tanto de las facilidades y privilegios obtenidos como de las mejoras de desempeño logradas – contrastaban nítidamente con el deficitario desempeño, burocratización y mala imagen pública del resto del aparato público. Los organismos reformados eran así verdaderas *islas de modernidad en un mar de precariedad* (Sagasti y Guerra García 1997, 18).

Por otra parte, pese al fracaso de la *reorganización integral* impulsada por el INAP y la PCM así como a la desaparición del primero, la preocupación por resolver los problemas que afectaban a la administración pública siguió latente. En 1995 y bajo el auspicio del BID, la PCM encargó a un grupo de consultores la realización de un diagnóstico de la situación de las entidades del Poder Ejecutivo. El diagnóstico fue elaborado por Leonie Roca, Pierina Pollarollo y Rosa María Palacios, quienes habían formado parte de la Comisión Especial conformada por el Primer Ministro De los Heros para impulsar la reorganización del aparato público durante los primeros meses de 1992 (ver sección 1.3). La realización del diagnóstico muestra que la PCM fue interesándose crecientemente en los problemas relativos a la *gestión pública*, área de acción que usualmente había sido responsabilidad central del ya desaparecido INAP.

2.2. Estableciendo una nueva agenda de reforma: la *modernización*

La idea de una reforma integral reaparece en la agenda

La idea de un proceso de reforma global reaparece de forma inesperada en el debate de la Ley de Presupuesto para 1996. Durante el debate algunos ministros pidieron al Congreso facultades excepcionales para reorganizar sus ministerios, aduciendo *“que instituciones autónomas recientemente reorganizadas, como la Sunat, Conasev, Sunad, ahora funcionan mejor que los propios ministerios a los que pertenecen.”*⁶⁷ A continuación, Carlos Torres – quien fuera Primer Ministro en 1991 y ahora era congresista oficialista – tomó esta idea y propuso una reorganización general de todo el Poder Ejecutivo. Finalmente, Leonie Roca – quien actuaba como asesora del MEF – y el Presidente de la Comisión de Economía del Congreso retomaron la idea y redactaron una disposición transitoria que finalmente se aprobó. En ella se confería al Poder Ejecutivo facultades legislativas hasta Diciembre de 1996 para *“llevar a cabo un proceso de modernización integral en la organización de las entidades que lo conforman, en la asignación y ejecución de funciones y en los sistemas*

⁶⁶ Ver evento E3 (II) en el gráfico 1.

⁶⁷ Caretas, n° 1391, p. 20 (30/11/1995).

administrativos, con el fin de mejorar la gestión pública."⁶⁸ De esta manera, la solicitud de mayor flexibilidad administrativa por algunos ministros - una postura alineada con el proceso de *reformas de enclave* iniciado en 1991 - se convirtió inesperadamente en una autorización para la *modernización integral* de todo el Poder Ejecutivo.

En los meses previos al debate presupuestal la PCM había comenzado a reconsiderar la idea de una reorganización global del aparato público. La realización del diagnóstico del Poder Ejecutivo encargado a Roca y sus colegas era ya una manifestación de interés. Otra manifestación fue la presentación del plan de gobierno del nuevo gabinete, durante la cual el Primer Ministro Córdova reconoció que en los años previos se había iniciado "*un proceso silencioso de reforma del Poder Ejecutivo.*" Pero señaló con cierto sentido crítico que, pese a tal reforma, "*el Poder Ejecutivo aún no posee estructuras modernas de organización y no se ha establecido con precisión las funciones y competencias de cada dependencia del sector público.*"⁶⁹ No se solicitaron facultades legislativas al respecto. Pero, como acabamos de señalar, poco tiempo después y sin consultar con Córdova, el MEF a través de Roca deslizó el tema en el debate presupuestal y obtuvo las facultades. Ellas habían sido sistemáticamente negadas por el Congreso en 1991 y 1992, pero fueron fácilmente concedidas por un Congreso en el cual la mayoría oficialista accedía a todas las solicitudes del gobierno.⁷⁰

La iniciativa del MEF, a espaldas de Córdova, era un episodio más dentro de la gran cantidad de conflictos y rencillas que la discusión sobre el control del gasto público originó entre el ministro de Economía y el Primer ministro. La inesperada obtención de las facultades legislativas contribuía a posicionar un tema de interés para este último dentro del área de influencia del MEF (pues este controlaba el debate presupuestal). El Primer ministro, sin embargo, no se resignó y presionó al Presidente hasta obtener una norma en la cual se confirió a la PCM el control del proceso de *modernización* que la Ley de Presupuesto obligaba a realizar.⁷¹ Inmediatamente, Córdova conformó al interior de la PCM un equipo de consultores dedicado a diseñar el proceso de *modernización*.⁷²

La idea de una *reforma integral* regresó así a la agenda impulsada indirectamente por el conflicto sobre la ruta a seguir en el ámbito de la política económica. No existiendo ya el INAP como instancia con la cual el MEF y la PCM compartían la responsabilidad por la reforma de la administración pública, las dos entidades se enfrentaron por el control del tema como parte de una disputa mayor entre dos tendencias al interior del gabinete, cada una de las cuales trató de controlar la mayor cantidad posible de temas y espacios de decisión sobre las políticas del régimen. Pero la idea de la *reforma integral* regresó también gracias a la iniciativa personal de Roca, quien vio en el debate presupuestal la oportunidad

⁶⁸ Ley n° 26553 - Ley de Presupuesto del Sector Público para 1996. Octava Disposición Transitoria. *El Peruano*, 14/12/1995. Kingdon señala que con frecuencia los debates relativos al presupuesto público constituyen una oportunidad para que los actores involucrados en él introduzcan cambios en los programas del Estado, así como en su financiamiento (1995: 188). El caso que estudiamos confirma esta aseveración.

⁶⁹ Exposición del Presidente del Consejo de Ministros ante el Congreso. *El Peruano* 23/8/1995.

⁷⁰ Luego de la disolución del Congreso en 1992, la concesión de facultades delegadas fue un mecanismo utilizado con mucha regularidad. El control parlamentario sobre los Decretos aprobados por el Ejecutivo también se debilitó, al extremo de casi no existir.

⁷¹ R.S. 394-95-PCM (enero 1995). En la resolución se establece que toda norma que se deseara aprobar haciendo uso de las facultades delegadas en la Ley de Presupuesto debía contar con el visto bueno de la PCM antes de ser presentada al Consejo de Ministros.

⁷² A la cabeza del equipo estuvieron Elena Conterno, abogada con experiencia en consultoría sobre temas públicos, y Verónica Zavala, economista con estudios sobre administración pública en la universidad de Harvard.

de introducir una alternativa de solución a los problemas del sector público que ya había comenzado a desarrollar en 1992, durante la gestión del ministro De los Heros.

Redefiniendo el problema y buscando nuevas alternativas

El equipo que Córdova formó en la PCM tomó como punto de partida los resultados del diagnóstico del poder ejecutivo realizado por Roca, Pollarollo y Palacios. El *Diagnóstico normativo-institucional del Poder Ejecutivo*, documento de carácter interno presentado a la PCM en septiembre, identificaba como problema central el *desorden organizativo* consistente en la existencia de estructuras paralelas dentro de los ministerios (proyectos especiales, programas de cooperación externa, Organismos Públicos Descentralizados, etc.), la extendida superposición de funciones entre distintas entidades, el predominio de las tareas de provisión directa de servicios por encima de las funciones normativas y la inflexibilidad del régimen laboral del sector público.⁷³ En particular, el documento era sumamente crítico del proceso de creación o reforma de organismos autónomos iniciado en 1991, señalando que dichos cambios respondieron al “*objetivo pragmático*” de evadir las limitantes impuestas por los sistemas administrativos públicos “*y no a un programa integral y consistente de reforma del Estado.*”⁷⁴ Tal evaluación destacaba la gran diferenciación interna que el proceso de *reformas de enclave* había generado en el aparato público, juzgándola negativamente como una situación que agravaba el *desorden organizativo*.

El *Diagnóstico* ofreció a la PCM una definición del problema del desempeño de las entidades públicas fuertemente centrada en dificultades de carácter *organizacional*. En consecuencia, las alternativas de solución que comenzaron a diseñarse bajo el término *modernización* también se concentraron en dicha área. El documento *Marco Conceptual: Modernización del Estado* – documento también de carácter interno – señalaba así tres líneas de acción: a) la transformación de los macro- procesos administrativos, flexibilizándolos para que sirvieran como eficaces herramientas de gestión; b) la modificación de la estructura organizacional del Poder Ejecutivo, mediante una clara identificación de las funciones de cada entidad y c) el rediseño de los procesos y procedimientos de uso interno en cada entidad pública. Así, la *modernización* es planteada como una alternativa de solución fuertemente vinculada al campo de las políticas de gestión pública a través del interés por modificar los sistemas administrativos.

Adicionalmente, la PCM delineó también un método para implementar los cambios, según el cual las entidades podrían ir gozando de sistemas administrativos más flexibles en la medida en que se reorganizaran.⁷⁵ La flexibilización de los sistemas administrativos funcionaría así como *incentivo* a la reorganización. La PCM se responsabilizaría de modificar los sistemas administrativos, mientras que la responsabilidad por la reorganización recaería en cada ministerio o entidad. En comparación a las *reformas de enclave*, el método de

⁷³ Cuando decimos que un documento tiene carácter “interno” nos referimos a que no recibió una aprobación formal ni fue hecho público como expresión formal del punto de vista de un ministerio o del gobierno. Sin embargo, los documentos internos expresaban las ideas que estaban gestándose al interior del gobierno y proponían alternativas que influyeron en el proceso de toma de decisiones. En consecuencia, nos acercamos a ellos como una manifestación (no plenamente formal) del proceso de elaboración de políticas.

⁷⁴ *Diagnóstico normativo-institucional del Poder Ejecutivo. Informe General. Septiembre 1995*, p. 9.

⁷⁵ Presidencia del Consejo de Ministros. *Marco Conceptual: Modernización del Estado*, p. 7 (s.f.)

implementación implicaba así un grado importante de *centralización* del proceso de cambio en manos de la PCM.

Sin embargo, el equipo que estaba comenzando a identificar problemas y alternativas al interior de la PCM no tuvo una vida larga. En abril de 1996 Fujimori pidió la renuncia al Primer Ministro Córdova, saliendo del gabinete él y los ministros cercanos a su postura. Luego de una larga guerra de desgaste entre Córdova y Camet, el Presidente – indirectamente presionado por el FMI – optó por respaldar las posturas del segundo en favor de reinstaurar una austera disciplina fiscal. Designó como Primer ministro a Alberto Pandolfi, un ingeniero con gran experiencia en el sector privado y ninguna en política. Al momento de su designación, estaba a cargo de la privatización de PETROPERU (la compañía petrolera del Estado) y como tal estaba fuertemente relacionado a Camet. Fue este último quien llamó la atención de Pandolfi sobre la importancia del proceso de *modernización* y sobre la necesidad de reemplazar el equipo conformado por Córdova en la PCM. Para liderar un nuevo equipo propuso a Leonie Roca, quien accedió a pasar del MEF a la PCM por insistencia directa del ministro. Pandolfi carecía de una agenda propia para su gestión y fue entonces permeable a las ideas de Roca.

Roca convocó inmediatamente a Palacios y a Pollarollo. Luego de la experiencia de 1992 con De los Heros, esta era una nueva oportunidad para impulsar sus propuestas. Para Roca, luego de haber tenido la iniciativa de incluir las facultades delegadas en la Ley de Presupuesto, ésta era la oportunidad para influir directamente en su uso. La existencia de las facultades legislativas constituía para las consultoras una oportunidad inmejorable para introducir cambios.⁷⁶ Pensaron, además, que no habiendo ningún proceso electoral hasta 1999 el Presidente no estaría tan preocupado por su popularidad y estaría dispuesto a asumir medias impopulares.

Buena parte del equipo conformado por Córdova dejó la PCM y el de Roca se instaló. Dado que el primero había tomado como punto de partida el diagnóstico que Roca y sus colegas habían elaborado en 1995, el nuevo equipo no tenía grandes discrepancias con lo avanzado. Así, se continuó poniendo énfasis en el problema del *desorden organizacional* como causa fundamental de la ineficiencia de las entidades del Estado. La *modernización*, entendida como un proceso integral y coherente de reforma de las estructuras organizacionales y de todos los sistemas administrativos continuó siendo solución ofrecida al problema.⁷⁷ De igual manera, el nuevo equipo recogió la idea de utilizar la flexibilización de los sistemas administrativos como incentivo para la reorganización de las entidades públicas. Pero la diferencia radicaba en que la mirada de Roca y sus colegas puso un mayor énfasis en el carácter *centralizado* del proceso. Las decisiones sobre los sistemas administrativos eran incuestionablemente terreno de la PCM. Pero la reorganización de los ministerios no sería ahora dejada a la iniciativa de cada uno de ellos. Considerando que existía una gran resistencia al cambio, el nuevo equipo pensó que era necesario que la PCM tuviera un rol más decisivo en la materia. Se decidió así que las comisiones de modernización de cada ministerio estarían estrechamente vinculadas a la PCM mediante consultores y que las propuestas de reorganización serían evaluadas y reformuladas por la PCM antes de pasar al Consejo de Ministros.

⁷⁶ Según una de las consultoras, se dijeron a sí mismas: “*tenemos esta ventana abierta de no tener que pasar por el Congreso para hacer esto. ¡Hay que usarla!*” (Entrevista a P. Pollarollo, 01).

Obteniendo apoyo político y un espacio institucional propio

Pandolfi asumió plenamente las ideas del equipo liderado por Roca, incluyendo la *modernización* como uno de los puntos centrales de la agenda del nuevo gabinete.⁷⁸ No había habido, sin embargo, una manifestación de interés en el tema por parte del Presidente. Conscientes de la importancia de ello, Roca y Pandolfi le solicitaron una reunión para explicarle el proyecto. En dicha reunión, Roca presentó las ideas centrales de su propuesta. Puso énfasis en el *desorden organizativo* como problema central, pero insistió en las limitaciones que dicha situación imponía a las posibilidades de un efectivo control presidencial sobre la administración pública. Así, la *modernización integral* fue presentada no sólo como una reforma organizativa, sino como un proceso que generaría indicadores e información que permitirían al Presidente un mayor control directo de lo que hacía la administración a nivel nacional. A Fujimori "le encantó eso de que él podía tener el control de las cosas de su gobierno", de manera que les expresó su apoyo y les pidió un proyecto de Decreto Legislativo al respecto.⁷⁹

Sin embargo, el Presidente en ningún momento expresó públicamente su apoyo a la idea de una *modernización integral*. Por el contrario, en su Mensaje a la Nación a fines de julio, remarcó explícitamente los logros de las *reformas de enclave* sin siquiera sugerir la idea de un proceso de reforma global:

"Una gestión pública eficiente depende de instituciones que funcionen. Y estas, a su vez, de la profesionalización y revalorización del servidor público. Queremos un Estado al servicio del ciudadano, no un Estado que viva del ciudadano. Estamos a mitad de camino, pues ya existen entidades estatales que funcionan, que no son una rémora. Allí tenemos los casos de Aduanas, OSIPTEL, INDECOPI, SUNAT, INFES, Banco de Materiales, FONCODES, FONAVI, FONDEPES, PRONAMACHS, PROMPERU. A estas entidades ya puede agregarse el PRONAA, CORDELICA y hasta Migraciones, entre otras. El proceso concluirá, obviamente, cuando los peruanos, tanto el ciudadano común que demanda un servicio cualquiera, o el empresario o inversionista que arriesga su capital, encuentren que el Estado y el funcionario público no le complican la vida, sino todo lo contrario, porque para esto están, para servir. Y por eso se llaman servidores públicos."⁸⁰

Al parecer, el Presidente mantenía ciertas dudas respecto a las propuestas que escuchó de la PCM. En todo caso, no estaba dispuesto a expresar en público el respaldo que en privado había dado al proceso de *modernización* que se iniciaba.

Pese a esto, el Consejo de Ministros - utilizando las facultades delegadas por el Congreso - aprobó la *Ley Marco de la Modernización*.⁸¹ En ella se establecían los objetivos y líneas de acción del proceso, de acuerdo con la propuesta de Roca. Se creaba además un espacio institucional específico al interior de la PCM: el Programa de Modernización de la Administración Pública (PMAP). El Programa estaría encabezado por un Directorio conformado por el Primer Ministro y los ministros de Economía y de la Presidencia. A cargo de la Secretaría Ejecutiva se designó a Leonie Roca.

⁷⁷ Estas ideas estaban claramente contenidas en el documento - nuevamente de carácter interno - titulado *Programa de Modernización de la Administración Pública - Perú. Líneas de trabajo*. Julio 1996.

⁷⁸ Presentación del Señor Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Pesquería, ingeniero Alberto Pandolfi Arbulú. Segunda Legislatura Ordinaria de 1995, 9ª Sesión, viernes 3 de mayo de 1996.

⁷⁹ Entrevista a P. Pollarollo (16).

⁸⁰ Mensaje a la Nación del Presidente de la República. *El Peruano*, 29/7/1996.

⁸¹ Decreto Legislativo 834, *El Peruano* 20/7/1996.

A través de la creación del PMAP, la PCM logró erigirse como el espacio institucional con mayor autoridad sobre la reforma de la administración pública, limitando en buena medida el control que el MEF podía ejercer sobre el tema. Se reestructuró así el *sub sistema de políticas* relativo a la gestión pública, alterado con la desaparición del INAP en 1995. Hasta dicho momento las tres entidades mencionadas componían el sub sistema. Una vez desactivado el INAP, las dos entidades restantes entraron en abierta competencia e intentaron ganar la iniciativa y la autoridad sobre el tema. La PCM estuvo en mejores condiciones de hacerse con el control. Se pasó así de un sub sistema conformado por tres entidades con autoridad relativamente compartida sobre el tema, a otro donde uno de los participantes logró monopolizar el control del tema. Un elemento central para la constitución de este *monopolio de política* fue la redefinición del problema a enfrentar.⁸² Dicha redefinición enfatizó el *desorden organizativo* como problema central, poniendo en un segundo lugar el problema del *tamaño del Estado*, directamente vinculado a las preocupaciones fiscales del MEF.⁸³ La *modernización* quedó así definida básicamente como un proceso de reforma organizativa, terreno de acción autónomo respecto al de la elaboración de políticas económicas. De esa manera, tanto en términos del ejercicio de autoridad como de desarrollo conceptual, la PCM buscó limitar la fuerte influencia que el MEF había ejercido sobre el tema desde 1991.

El rol de Roca, Pollarollo y Palacios tuvieron en la recomposición del sub sistema de políticas fue crucial. En primer lugar, tuvieron un rol destacado en la redefinición del problema. Ya en 1992 habían introducido una visión del problema alternativa a la del MEF, pues consideraban que ésta era muy estrecha. Continuaron desarrollando sus ideas mediante la realización del diagnóstico del Poder Ejecutivo solicitado por la PCM en 1995. Al año siguiente - ya desde el MEF - Roca logró que se aprueben facultades legislativas que obligaban al Ejecutivo a una reforma global de la administración pública. Luego el ministro de Economía intentó recuperar control sobre el tema promocionándola primero como responsable del equipo de modernización de la PCM y luego como Secretaria Ejecutiva del PMAP. Pero Roca y sus colegas, lejos de promover la reducción del *tamaño del Estado* que tanto interesaba al MEF, continuaron promocionando su visión alternativa del problema, a saber, la del *desorden organizativo*. Así, desde 1992 las tres abogadas - que mantenían entre sí un fuerte espíritu de cuerpo - aprovecharon cuanta oportunidad pudieron para introducir y vender sus *solución preferida*, a saber, una reforma organizativa de carácter global.⁸⁴

Pero su contribución no se limitó al terreno de la redefinición del problema. Leonie Roca fue quien sugirió y ejecutó la desactivación del INAP en 1995. Luego, ya a cargo del PMAP, ella y sus colegas desarrollaron un método de reforma fuertemente centralizado en la PCM, contribuyendo así a la reestructuración del sub sistema de políticas bajo la forma de

⁸² Baumgartner y Jones (1993) proponen el *monopolio de políticas* como una de las posibles configuraciones de los sub sistemas de políticas. Este es resultado del interés de ciertos participantes por monopolizar la manera de entender un tema de política así como el ejercicio de autoridad sobre el mismo. De esta manera, las comprensiones competitivas y el conflicto constante con ellas se ve limitado. Dos son las características centrales de los monopolios: a) una estructura institucional definida que siendo responsable por el desarrollo de las políticas, regula y limita mediante reglas formales o arreglos informales el acceso de los participantes al proceso de elaboración de las mismas; y b) una poderosa idea de política asociada al arreglo institucional mencionado y usualmente vinculada a valores políticos centrales.

⁸³ Para Baumgartner y Jones (1993) la pugna entre aquellos que buscan perpetuar un *monopolio de políticas* y quienes buscan modificarlo se manifiesta no sólo en conflictos relativos a la autoridad sobre el tema (es decir sobre el arreglo institucional existente) sino también sobre las *imágenes de política* en juego. De esta manera, el conflicto explica para los autores el cambio en las definiciones de los problemas, las imágenes de política y los medios institucionales ligados a ellas.

⁸⁴ Desempeñan así uno de los papeles propios del *empresariado de políticas*, a saber, aprovechar las oportunidades abiertas por los procesos políticos para introducir y vender sus *soluciones preferidas* (Kingdon 1995, 123).

monopolio. Finalmente gestionaron el necesario apoyo Presidencial, ablandando así el terreno para la implementación del proceso de *modernización*.

2.3. Desarrollando las alternativas de solución

Una vez creado el PMAP era necesario desarrollar tanto las propuestas de reorganización de cada sector como las relativas a la modificación los sistemas de gestión pública. Ellas deberían ser aprobadas por el Consejo de Ministros antes de que finalizara 1996, momento en el cual expiraban las facultades legislativas delegadas mediante la Ley de Presupuesto. Para realizar esta tarea el equipo del PMAP creció, incorporando unas 9 personas más, todos jóvenes profesionales sin experiencia en el sector público y sin expectativas de permanecer prolongadamente en él. Todos los miembros del equipo modernizador compartían una situación ambigua, pues si bien pertenecían a un área de línea de la PCM estaban contratados como *consultores*, con cargo a fondos de la cooperación internacional. Esta situación era común en la administración pública peruana, pues era uno de los mecanismos utilizados para mejorar los niveles salariales y atraer personal calificado evitando las restricciones del régimen laboral del sector público. Así, paradójicamente, el PMAP contrató a sus miembros haciendo uso de mecanismos que formaban parte del problema de *desorden organizativo* que se proponía combatir.

Los miembros del equipo modernizador estaban así en una situación ambigua, a mitad de camino entre el funcionario público y el consultor externo. La forma de funcionamiento del equipo del PMAP – horizontal y en equipos de trabajo – era también bastante distinta a la de las estructuras burocráticas de las entidades públicas. Los miembros del equipo modernizador resultaron así claramente diferenciados de los funcionarios de línea de los ministerios y entidades que habían de reformar. Sin embargo, muchos de los funcionarios de los ministerios con los que los miembros del PMAP interactuaron directamente (asesores y altos directivos) estaban también contratados mediante los mismos procedimientos ambiguos. Así, el proceso de modernización fue diseñado e impulsado básicamente por profesionales que vivían una situación confusa de *funcionario-consultor*. A la vez que ocupaban posiciones formales dentro de la administración pública se movían en parte fuera de sus regulaciones básicas. Estaban en capacidad de tomar ciertas decisiones, pero no aquellas directamente relacionadas a las operaciones centrales de los ministerios y entidades públicas.⁸⁵ Dada su posición, estos *funcionarios-consultores* impulsaron la *modernización* como un proceso que buscaba transformar la administración pública si no totalmente desde fuera, por lo menos desde sus límites exteriores.

Negociando con los ministerios

Para impulsar el diseño de las propuestas de reorganización de los ministerios se conformaron Grupos de Trabajo en cada uno de ellos. Estas instancias eran responsables de desarrollar un proceso de *planeamiento estratégico*, orientado a formular la misión, objetivos e indicadores de desempeño de cada ministerio. En base a dicho trabajo se debían

⁸⁵ Esta característica nos permite vincular la idea del *funcionario-consultor* a la noción de *staff* tal como la presenta Mintzberg. En el modelo conceptual que el autor desarrolla para analizar las organizaciones, el *staff* se define en contraposición a la autoridad formal que los funcionarios de línea tienen sobre las operaciones centrales de la organización. Así, los miembros del *staff* tienen capacidad para asesorar a los órganos de línea ("el poder de asesoramiento de la tecnoestructura equivale en ciertas ocasiones al poder de decisión, pero ello no forma parte del flujo de autoridad formal que supervisa el núcleo de

esbozar las nuevas funciones y estructura organizacional. Cada grupo de trabajo incluía al ministro del sector y a funcionarios de la Alta Dirección, así como a un miembro del equipo del PMAP en calidad de facilitador y nexo con la PCM. Buscando transferir la experiencia del sector privado al público, cada grupo de trabajo incluyó a personalidades del sector privado (gerentes, académicos, consultores) vinculados a la función o área de acción de cada ministerio. El equipo modernizador pensaba que la innovación no provendría de los ministros y funcionarios de línea de los ministerios, sino de los participantes que traían la experiencia gerencial del sector privado.

Se indicó a los grupos de trabajo que la nueva estructura organizacional que debían proponer debería fortalecer el rol central de cada ministerio en su sector, reincorporando las funciones de las entidades autónomas y proyectos especiales a sus órganos de línea. La hipótesis tras esta idea era que si los ministerios recibían las mismas facilidades administrativas que los organismos autónomos y proyectos especiales habían recibido, "se podrían conseguir los mismos resultados con un menor costo administrativo."⁸⁶ Así, a cada ministerio se le propuso reorganizarse y suprimir la mayor parte de sus organismos autónomos y proyectos especiales. A cambio de ello, todas las áreas del ministerio gozarían en el futuro de la mayor flexibilidad administrativa que los nuevos sistemas administrativos ofrecerían. Se aplicaba así el método al que hemos hecho referencia anteriormente, según el cual la flexibilidad administrativa era ofrecida como incentivo a la reorganización.

Los ministros y funcionarios de los ministerios participaron en los Grupos de Trabajo y en la identificación de la misión, objetivos e indicadores. Pero al momento de plasmar todo ello en una nueva estructura organizativa que suprimiera los organismos autónomos y proyectos especiales, ofrecieron una sistemática resistencia. Dudaron de que en el futuro se fuera a aplicar en todos los ministerios y entidades públicas sistemas administrativos más flexibles. En consecuencia, optaron por defender los espacios de flexibilidad ya existentes. La desconfianza de los ministros se incrementó cuando entendieron que el uso de indicadores de desempeño en sus ministerios acarrearía un mayor control de su propio desempeño por parte de la PCM y del Presidente. El equipo del PMAP sufrió así múltiples presiones que buscaban evitar que la reorganización incluyera a tal o cual organismo autónomo.

Por otra parte, varios ministros quisieron aprovechar las facultades legislativas para seguir creando organismos autónomos. Roca y su equipo pudieron frenar todos estos intentos. Pero no pudieron frenar al Presidente mismo cuando tuvo la iniciativa - en octubre de 1996 - de crear un nuevo ministerio para la promoción de la mujer.⁸⁷ Se instaló así en las relaciones del PMAP con el gabinete un clima tenso. Una de las participantes en el equipo del PMAP recuerda que la confrontación se dio "entre estos totalizadores de la PCM - porque los locos de la PCM quisieron hacer todo (el cambio) a la vez y cuanto antes - y los progresivos que tendían a esta creación de organismos."⁸⁸ El equipo modernizador intentó superar estas diferencias mediante un seminario en el cual se discutió cuando era o no necesario un

operaciones"), de realizar cierto tipo de funciones y tomar cierto tipo de decisiones, aunque ellas "sólo se relacionen de modo indirecto con las funciones del núcleo de operaciones." (1993: 46).

⁸⁶ *Organismos Públicos Descentralizados. Documento para los Grupos de Trabajo*, p. 14. Este documento y otros dos, titulados *Programa de Modernización de la Administración Pública-Perú. Lineamientos de Trabajo y Directiva N° 1 Lineamientos para la elaboración del Documento Base para la formulación del decreto legislativo sectorial*, presentan las ideas directrices del PMAP para el diseño de la reorganización de los ministerios. Todos estos documentos tenían carácter interno y no fueron hechos públicos.

⁸⁷ El Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) se creó utilizando las facultades delegadas para la modernización.

⁸⁸ Entrevista a P. Pollarollo (31).

organismo autónomo en un ministerio. Ello no fue suficiente, pues la discrepancia estaba ya instalada en el gabinete.

El equipo del PMAP fracasó así en su intento de *ablandar el terreno* al interior del gabinete respecto a su propuesta reorganizadora.⁸⁹ Para Roca, la labor de los Grupos de Trabajo debía cumplir dicha función. Aunque ello implicaba avanzar lentamente, esa era “*la única forma de ir vendiendo el remedio*” y promover que personalidades importantes del mundo empresarial y privado apoyaran y defendieran el proceso modernizador. En este fracaso influyó la falta absoluta de liderazgo del Primer Ministro Pandolfi. Pese a que Pandolfi tenía la autoridad para influir poderosamente en la selección de las propuestas que deberían pasar a la agenda del Consejo de Ministros, carecía del liderazgo necesario para convencer a sus colegas y se vio abrumado por la negativa férrea de los ministros a aceptar la reorganización. Por el contrario, Roca sí tenía el liderazgo y las capacidades comunicacionales para argumentar persuasivamente a favor de las propuestas del PMAP, pero el nivel jerárquico de su cargo le impedía influir directa y significativamente en las decisiones del gabinete. Además, debido a la forma como el equipo del PMAP y los Grupos de Trabajo fueron estructurados, incluyendo una mayoritaria proporción de técnicos que vivían la situación de *funcionario-consultor* y no tenían experiencia en la gestión pública, su capacidad para negociar y presionar al interior de la compleja maraña de intereses y relaciones de poder burocrático fue muy limitada.

Negociando (compitiendo) con el MEF

Roca y el equipo del PMAP no eran del todo ajenos a la preocupación por una reducción del tamaño del Estado. Sin embargo, en su imagen de política ello era consecuencia del proceso de *modernización* y no su cometido principal e inmediato. El MEF tenía una visión distinta. En ella la disminución del número de empleados y de entidades públicas era tan esencial al proceso de reforma como la gestión por resultados o la reorganización administrativa.

Debido al fortalecimiento de la PCM y a la creación del PMAP como concreción de una imagen de política distinta, el MEF había visto limitada su capacidad de influencia directa sobre el diseño de la modernización. Pero, los miembros del equipo económico no se cruzaron de brazos al respecto y aprovecharon diversas oportunidades para realizar declaraciones públicas o deslizar trascendidos a la prensa, anunciando que la *modernización* incluiría necesaria e inevitablemente un despido masivo de empleados públicos. Así, por ejemplo - utilizando elementos sensibles de la política económica como palanca para impulsar su visión del tema - el ministro Camet anunció que el proceso de *modernización* estaba considerado en la carta de intención con el FMI, y que estaba fundamentalmente orientado a reducir la planilla pública. En otra ocasión, durante una conferencia de prensa en la que también participaba Pandolfi, insistió en el tema señalando que el 65% del presupuesto público se destinaba al pago de planillas y que tal situación constituía para él una “*tortura personal.*” Acto seguido afirmó que doscientos mil empleados públicos deberían ser despedidos.⁹⁰

Roca y Pandolfi se habían cuidado sistemáticamente de mencionar públicamente el tema de los despidos, pero como consecuencia de la presión del MEF, se vieron obligados a dar

⁸⁹ Kingdon(1995) destaca las labores de *ablandamiento del terreno* como una de las labores centrales de los empresarios de política. Mediante ella, los promotores de una idea logran generar aceptabilidad política o técnica en los ambientes adecuados, limando así asperezas y oposiciones que perjudicarían su puesta en práctica.

mayor relevancia al tema en su diseño del programa. Trataron así de evitar que la continua exposición del tema ante la opinión pública dañara al recién nacido programa. La táctica del MEF cuestionaba la autoridad que la PCM había obtenido sobre la definición conceptual y la implementación del proceso de *modernización*. Dicha táctica fue relativamente exitosa, puesto que a la larga la noción de *modernización* debió hacer sitio a la reducción de personal como un componente relevante y visible.⁹¹

Negociando con los organismos multilaterales

El equipo modernizador no sólo debió ablandar el terreno del gabinete ministerial para lograr la aceptación de sus propuestas. También debió hacerlo en relación a los organismos multilaterales de cooperación interesados en la reforma del Estado, a saber, el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ambas entidades habían participado activamente en el ciclo de política anterior, brindado un importante soporte técnico y financiero para las *reformas de enclave*.⁹²

Antes de la creación del PMAP, dos consultores del BM habían escrito un documento muy crítico a la perspectiva de Roca y lo enviaron al Presidente y a los ministros Pandolfi y Camet. En Agosto de 1996, el BM organizó un seminario a fin de discutir la estrategia de *modernización*. A la reunión asistieron los ministros Pandolfi, Camet, otros ministros y funcionarios de alto nivel. En primer lugar, los consultores del BM criticaron frontalmente las ideas presentadas por Roca, en especial la opción por un proceso *integral* de modernización, que consideraban inviable dada la escasa capacidad gerencial del gobierno. El debate se concentró así en el carácter *integral* o *progresivo* de la estrategia de reforma:

*“El Banco Mundial por un lado tenía una idea de como hacerlo (el proyecto de modernización), que consistía en una estrategia de manejo de islas dentro del sector público, islas de modernidad. Era una estrategia que nosotros no compartíamos (...) porque al final las islas se contaminan de la tierra que hay al lado, que está contaminada. (...) Estas islas en algún momento decaen por el sistema de organización del sector público.”*⁹³

En segundo lugar, los consultores del BM también criticaron las opciones propuestas para reformar el régimen laboral del sector público. El PMAP quería otorgar a cada entidad pública reorganizada suficiente flexibilidad para establecer su propia estructura de carrera y política remunerativa. Para ello proponía la extensión a todo el sector público del régimen laboral de la actividad privada, con ciertas modificaciones.⁹⁴ Los consultores del BM cuestionaron esta alternativa, abogando en favor de un sistema de carrera pública mejorado. El equipo modernizador mantuvo sin embargo su posición sin mayores cambios y obtuvo el apoyo explícito de Pandolfi y Camet. Dicho apoyo hizo que en las semanas siguientes el impacto de las críticas del BM se fuera debilitando. Finalmente, Pandolfi envió una carta al BM, informándole formalmente que las propuestas del PMAP constituían la visión del gobierno peruano y que no serían modificadas.

⁹⁰ Expreso 7/6/1996. Entrevista a A. Pandolfi (34).

⁹¹ Esta inclusión se nota, por ejemplo, en la presentación del programa que Pandolfi hiciera ante el Congreso en mayo de 1996 (Exposición del señor Alberto Pandolfi Arbulú, Presidente del Consejo de Ministros y Ministro de Pesquería, Segunda Legislatura Ordinaria de 1995, 15ª sesión, jueves 13 de junio de 1996). El programa incluyó así un importante componente para facilitar la reinserción laboral de los empleados públicos a despedir.

⁹² El BM y el BID eran los bancos multilaterales de cooperación con mayor actividad en el país. Así, entre 1991 y 1997 el 57% de la deuda contraída por el gobierno peruano se efectuó con dichas entidades. Entre 1991 y 1994 los préstamos se concentraron fuertemente en la reinserción del país al sistema financiero internacional y en las reformas estructurales, a las cuales se encontraban estrechamente vinculadas la reforma de entidades aisladas (Campodónico, 2000: 172-173).

⁹³ Entrevista a L. Roca (28). Palacios también recuerda que *“la alternativa (del Banco Mundial) era discutir no una reforma integral, sino reformas parciales”* (Entrevista, 28).

⁹⁴ *Reunión con consultores del Banco Mundial, Agosto 1996. Plan de Trabajo: Julio 1996.* pp. 6-8.

El BID tuvo una actitud completamente distinta. Ya desde la gestión del Primer Ministro Córdova, el BID se había interesado en la idea de *modernización* que la PCM comenzaba a desarrollar. Roca comenzó a negociar un préstamo para financiar las actividades del programa de modernización. El documento de préstamo elaborado recogió plenamente las opciones de política y el método de reforma propuesto por el PMAP. El préstamo fue aprobado por el Directorio del BID en Noviembre, quedando pendiente la aprobación por parte del gobierno peruano.

El proceso de *ablandamiento* fue así muy exitoso con el BID, pero infructuoso con el BM. Es importante observar que la discusión con los consultores del BM puso sobre el tapete la misma disyuntiva a la que habían conducido las fricciones con los ministros: la alternativa entre un *método integral* de reforma y otro *progresivo y mediante enclaves*. Por más que el equipo modernizador logró que se dejaran de lado las críticas del BM, es claro que no logró erradicar plenamente dentro del gobierno las dudas respecto al método integral propuesto.

Elaborando los proyectos de ley sobre los sistemas administrativos

La modificación de los sistemas administrativos era uno de los elementos centrales de la propuesta modernizadora. No sólo porque tales sistemas eran para el equipo modernizador la principal fuente de *ineficiencia* en la administración pública, sino porque en la metodología de implementación que el PMAP proponía los renovados sistemas administrativos constituían el “premio” para las instituciones que pasaran por el aro de la reorganización. Avanzar rápidamente en la reformulación de los sistemas era necesario para aprovechar la oportunidad abierta por las facultades delegadas. La importancia, complejidad y urgencia de la tarea condujo a que Roca, Pollarollo y Palacios asumieron directamente la responsabilidad por elaborar los proyectos de ley necesarios.⁹⁵

Las consultoras elaboraron los proyectos de ley respectivos de manera reservada – casi secreta. No se implementó ningún mecanismo de consulta o discusión con académicos, expertos o políticos. En parte, la falta de interés en el debate era resultado de la voluntad por llegar rápidamente a consensos dentro del gabinete y así poder aprobar los proyectos de ley antes de fin de año. De esta manera se prepararon proyectos de Ley sobre el *Régimen Laboral de la Administración Pública*, *Código de Ética de los Servidores Públicos*, *Sistema Nacional de Control*, *Adquisiciones de los Organismos del Estado* y *Representación y Defensa de los Intereses del Estado*.⁹⁶ La opción fundamental expresada en ellos consistía en flexibilizar y simplificar los sistemas administrativos mediante una importante *desregulación*.⁹⁷ Esta idea estaba fuertemente vinculada a la de introducir en el sector público herramientas y prácticas gerenciales del sector privado, como una manera de elevar su eficiencia y promover una gerencia orientada hacia los resultados. La idea de transferir herramientas del gerenciamiento privado al público tuvo mucho peso en relación a la gestión de los recursos humanos, en relación a lo cual se recomendó la adopción del régimen laboral privado introduciendo algunas modificaciones para atender a las características básicas del sector público. No hubo discusión pública sobre las ventajas y

⁹⁵También fueron responsables de la elaboración final de los proyectos de ley para la reorganización de los ministerios, en base al trabajo realizado por los Grupos de Trabajo.

⁹⁶Aunque no referidos a los sistemas administrativos, también se generó el proyecto de ley para la *Disposición Patrimonial de los Bienes de propiedad del Estado en el ámbito del Poder Ejecutivo* y el proyecto de *Ley Servicio Diplomático*.

⁹⁷*Programa de Modernización de la Administración Pública - Perú. Líneas de trabajo. Julio 1996; pp. 6-7.*

límites de la aplicabilidad de las herramientas gerenciales propias del sector privado en la administración pública.

Considerando la oposición de los ministros y del BM, la existencia de un ambiguo apoyo presidencial y la escasa innovación en cuanto a las ideas administrativas a poner en práctica ¿cómo explicar que la idea de una *modernización integral* continuara progresando en la agenda llegándose a desarrollar alternativas de política y a plasmarlas en proyectos de ley? En primer lugar, ello se debió a la febril actividad de promoción de las propuestas de *modernización* por parte de Roca y su equipo. Mediante el constante uso de la persuasión y la insistencia permanente en sus ideas, las consultoras que constituían el núcleo del PMAP lograron mantener al Primer ministro Pandolfi identificado con el proceso, encararon la abierta resistencia de los ministros y del Banco Mundial y lidiaron con las críticas indirectas del MEF. En segundo lugar, la existencia de las facultades legislativas para la *modernización* generaban un mandato que el gobierno no podía ignorar fácilmente. Dichas facultades abrieron una *ventana de política* que el equipo del PMAP supo aprovechar para mantener sus propuestas vigentes. Aunque había desgano por parte del Presidente y oposición abierta de varios ministros, el gobierno estaba obligado a hacer algo en relación a la reforma de la administración pública, más aún cuando el tema había sido recogido como un elemento central de la agenda del gabinete Pandolfi. Pero, salvo Roca y sus colegas, nadie tenía alternativas de política relativamente claras que pudieran ser aprobadas antes de que finalizara el año. Finalmente, la obtención de una oferta formal de apoyo técnico y financiero por parte del BID era un elemento que impedía al gobierno virar en redondo sobre las propuestas del PMAP, considerando que estas habían sido plenamente recogidas por el Banco. De esta manera, pese a la oposición al interior del gabinete y a la debilidad del apoyo presidencial, el proceso de *especificación de alternativas* avanzó debido tanto a la labor de *empresariado de políticas* de Roca y su equipo como al impulso que las facultades delegadas y la oferta de apoyo del BID daban al tema.

2.4. El momento de la toma de decisiones

Conforme se acercaba el mes de diciembre y el vencimiento de las facultades legislativas, el equipo del PMAP comenzó a presionar al gabinete para discutir y aprobar las propuestas de ley relativas a la reorganización de los ministerios y la modificación de los sistemas administrativos. Esta presión en pos de decisiones finales se produjo en un momento en que la opinión pública comenzó a ser adversa hacia el régimen fujimorista en general y hacia el PMAP en particular.

La opinión pública y los posibles despidos masivos

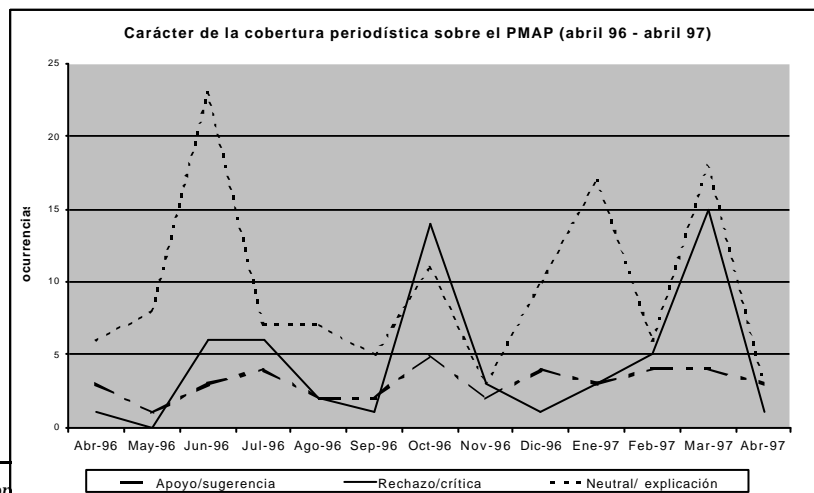
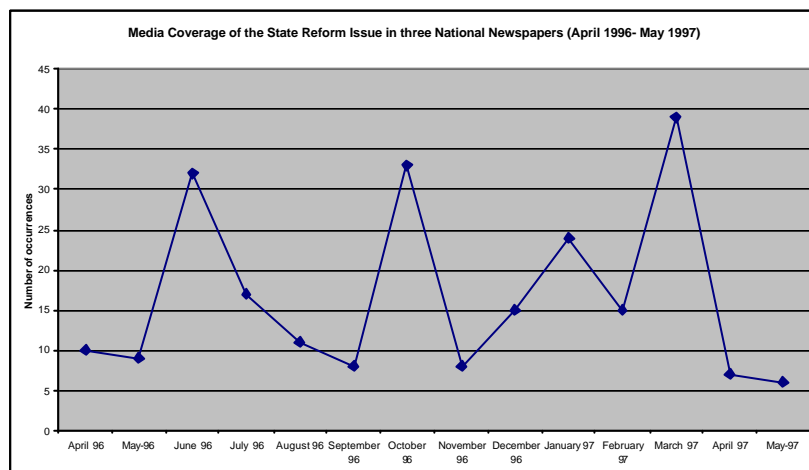
En Octubre el diario *La República* - de abierta oposición al régimen - inició una campaña periodística recogiendo las denuncias del congresista Fernando Olivera en relación a las intenciones del gobierno de despedir doscientos mil empleados públicos como parte del proceso de *modernización*.⁹⁸ El congresista - líder de un pequeño partido opositor pero muy experimentado en la denuncia de casos de corrupción a través de los medios de comunicación - había escuchado al ministro Camet comentar sobre tales despidos durante un almuerzo que sostuvo con varios congresistas. Ante los desmentidos del Primer ministro

⁹⁸ La campaña del diario fue contundente, incluyendo un titular de primera página completa que decía: “200 mil más a la calle” (La República 16/10/1996).

Pandolfi, Olivera denunció también la existencia de un préstamo del BID que financiaría tales despidos. Era claro que los comentarios de Camet habían sido un grave desliz que dejaba mal parado al gobierno. La acción, sin embargo, era absolutamente coherente con la táctica que el MEF venía utilizando desde meses atrás para forzar al PMAP a recoger sus inquietudes fiscales.

Las consecuencias del desliz de Camet fueron muy serias. Olivera tomó ventaja de lo sucedido y construyó rápidamente una imagen negativa de la *modernización*, haciéndola sinónimo de despidos masivos. Los medios de comunicación dieron una abundante cobertura al debate. El gráfico 2 muestra la cobertura que tres diarios de circulación nacional dieron al PMAP desde abril de 1996.⁹⁹ Puede observarse con claridad que en octubre - cuando se producen las denuncias de Olivera - se produce un pico muy alto en la atención que dichos diarios dieron al proceso de *modernización*. En ese mismo momento, como muestra el gráfico 3, el rechazo y la crítica en la cobertura periodística superaron a las actitudes neutrales o de apoyo al proceso. El impacto negativo del asunto en los medios de comunicación preocupó mucho a los ministros - reforzando su oposición al proceso - y al mismo Presidente. El problema era grave porque se produjo justo en un momento en que la opinión pública comenzó lentamente a virar hacia posturas críticas hacia el régimen fujimorista.

Gráficos 2 y 3



⁹⁹ Los diarios son *Experiencia* (abiertamente crítica al régimen), *La República* (abiertamente crítico al régimen), *El Comercio* (más bien neutra) y *La*

De una manera inmediata, este viraje obedeció al contexto político generado por el proyecto gubernamental de habilitar a Fujimori para una segunda reelección presidencial. La Constitución de 1993 – aprobada luego del autogolpe de 1992 – permitía sólo una reelección presidencial inmediata. Dado que no era posible una reforma constitucional y el gobierno podía perder un referéndum al respecto, Fujimori optó por forzar la aprobación de una Ley que mediante una “interpretación auténtica” de la Constitución estableciera que el período gubernamental iniciado en 1995 constituía su primer mandato. En consecuencia, el Presidente quedaría habilitado para postular a un “segundo” mandato en el año 2000. Luego de una fuerte confrontación con la oposición, la Ley en cuestión fue aprobada en Agosto. Los partidos de oposición aprestaron acciones para denunciar la Ley como contraria a la Constitución ante el Tribunal Constitucional. En Septiembre algunos líderes de oposición iniciaron una campaña de recolección de firmas para convocar a un referéndum sobre la Ley. Gracias a esta reacción, la aprobación por parte de la opinión pública hacia los partidos de oposición comenzó a crecer (Tanaka 2001, 86).

La imposición de la Ley de interpretación auténtica tuvo un inmediato efecto negativo en la aprobación pública de Fujimori, pues esta descendió en seis puntos entre agosto y setiembre de 1996. A esto se sumó el incremento de la intención de voto por Alberto Andrade – Alcalde de Lima y probable competidor de Fujimori en las elecciones presidenciales del año 2000 – quien casi alcanzó la de Fujimori. En este contexto la discusión en torno a los despidos de empleados públicos contribuía con el empeoramiento de la imagen del régimen. Cabe señalar por otro lado que el viraje de la opinión pública respondía también al cansancio de la población respecto a las escasas expectativas de mejora de los niveles de vida que la política económica del régimen ofrecía.¹⁰⁰

En esta coyuntura política, el desliz del ministro Camet y su continua insistencia en la importancia de despedir empleados públicos resultó grave. La táctica que antes resultaba útil para forzar posturas y decisiones sobre el PMAP al interior del gabinete, se convirtió en un juego peligroso. El PMAP – que hasta entonces sólo había logrado un reservado apoyo por parte del Presidente – terminó involuntariamente situado en medio de las confrontaciones políticas relativa al futuro político del régimen.

El desenlace final

¹⁰⁰ Susan Stokes (1999) ha intentado explicar “*por qué un programa económico promovido como un gran éxito, movilizó más apoyo antes de su inicio que después de que sus efectos fueran experimentados*” (224). La explicación consistiría en que al inicio del gobierno fujimorista, cuando la experiencia de la hiperinflación estaba presente en la mente de todos, la población aceptó el costo de las medidas esperando un futuro próspero. Pero, cuando las medidas del programa obtuvieron algunos resultados deseables, la población los consideró algo inherente al statu quo, olvidando las adversas condiciones económicas previas. Por el contrario, la ausencia de una expectativa de mejora de las condiciones materiales en el futuro pese a los logros económicos observados, movilizó una actitud de rechazo. En síntesis, “*el curso de los eventos fue que la inflación cayó y se inició un crecimiento generalizado pero la seguridad económica básica, ya no digamos prosperidad, permaneció lejos del alcance de la mayoría. Una vez que la inflación dejó de ser el problema económico más relevante, la gente empezó a dirigir su atención a otros problemas urgentes: inseguridad laboral y salarios bajos*” (226). Par ala autora el fujimorismo sufrió la vulnerabilidad del éxito parcial de las reformas económicas que implementó. En una postura que puede complementar la de Stokes, Julio Carrión sostiene que el impacto de las condiciones económicas sobre la popularidad del Presidente Fujimori fue indirecta, pues se produjo a través de las percepciones que la población tenía de su situación económica familiar. Así, “*a partir de mediados de 1996 la situación de la economía peruana muestra una mejora real, pero los ciudadanos no perciben que su situación económica familiar mejore; al contrario, se reduce la proporción de los que evalúan retrospectivamente su situación económica familiar de manera optimista. Por ello, a pesar de que la economía mejora, la popularidad de Fujimori cae*” (1999, 246). Para el autor, en años ordinarios (como los del período 1993 – 97) el recuerdo de la inflación no jugó ya el papel político que jugó anteriormente y, de esta manera, Fujimori resultó víctima de su propio éxito.

Hacia Septiembre el equipo modernizador tenía ya listas los proyectos de ley para reorganizar los ministerios y modificar los sistemas administrativos. Roca presionó constantemente a Pandolfi para introducir dichos proyectos en la agenda de las reuniones del gabinete, pero el Primer ministro pospuso sistemáticamente su discusión. Adicionalmente, el BID presionaba a Pandolfi por la aceptación del préstamo ya aprobado por su Directorio. Pandolfi era también blanco de las dudas presidenciales respecto a la conveniencia de implementar el proceso de *modernización*, fortalecidas por el importante impacto que las denuncias de Olivera tuvieron en la opinión pública. Fujimori, seriamente preocupado por la evolución de su popularidad, solicitó al Primer Ministro mantener un perfil aún más bajo en relación al tema

Roca encaraba una situación difícil, en la cual el gobierno se negaba tácitamente a tomar decisiones tanto sobre el PMAP como sobre el préstamo del BID. El equipo modernizador no tenía acceso directo al Presidente. Tampoco podía promover que actores externos al gobierno presionaran a éste en favor de las reformas propuestas, dado que el carácter semi clandestino de la elaboración de propuestas había impedido la formación de coaliciones interesadas en promoverlas. En esta situación, Roca probó suerte presionando a Pandolfi con su renuncia. Pandolfi logró convencerla de permanecer a cargo del PMAP, pero aún así la discusión de los proyectos siguió demorándose hasta diciembre. Cuando por fin los proyectos se presentaron a los ministros, estos se opusieron abiertamente al paquete de normas que en conjunto conducían a la supresión de unas 30 entidades autónomas y proyectos especiales. Curiosamente los ministros - escasamente interesados en una reorganización radical de sus ministerios - criticaron las propuestas del PMAP por considerar que se trataba sólo de *'un reacomodo de entidades y no de una verdadera modernización.'*¹⁰¹ Les preocupaban también los despidos que estarían asociados a la reorganización de los ministerios. Pese a la resistencia, ocho de los proyectos fueron evaluados y dictaminados, quedando listos para ser aprobados por el Consejo de Ministros con la participación del Presidente.

Los proyectos dictaminados fueron incluidos en la agenda del Consejo de Ministros, pero no fueron discutidos. Tratando de ampliar el plazo para tal discusión, Pandolfi manifestó su intención de solicitar al Congreso la extensión de las facultades por 60 o 90 días más. Sorpresivamente, el Presidente del Congreso - muy cercano a Fujimori - se opuso a ello señalando que el Congreso se haría cargo de discutir aquellas normas que el gabinete no aprobara y que no se resignaría a ser dejado de lado en decisiones tan importantes. Esta situación era extremadamente inusual, pues el gobierno controlaba plenamente el Congreso desde 1992 y era común que las facultades legislativas se prorrogaran varias veces a solicitud del Ejecutivo. Quedaba así evidenciado el deseo del Presidente y de su entorno por que el tema de la *modernización* concluyera rápidamente y pasara a manos del Congreso.

Pero el equipo modernizador tenía todavía la esperanza de que se aprobaran algunos de los proyectos clave, especialmente el referido a la carrera pública, que podía servir de incentivo para impulsar las reorganizaciones en el futuro. Roca, Pollarollo y Palacios participaron así finalmente en la reunión del Consejo de Ministros destinada a discutir los proyectos. Pandolfi se encontraba enfermo y no participó en la sesión. La discusión entre las consultoras y los ministros se concentró en los despidos que serían consecuencia de la reorganización y de la modificación del régimen laboral del servicio público, sin llegar a un

acuerdo. Finalmente, la discusión fue zanjada por Fujimori, quien sostuvo que la situación de la administración pública no era tan grave como para requerir medidas tan drásticas. Roca relata este momento diciendo:

"Pero finalmente (...) el Presidente dijo: Bueno, tanto movimiento, tanta cosa. Cuando yo voy a provincias, voy acá, voy allá, yo veo que el Estado funciona yo diría que con un 80% de eficiencia. ¿Para qué tanto esfuerzo para lograr un 5 o 10% más? (...) Y todos los ministros asentían. Ahí, yo lo único que me permití hacer fue levantar la mano y decirle: Es que, Señor Presidente, cuando usted va, las cosas funcionan, evidentemente. El tema es qué pasa cuando usted lo deja, no? Pero, en fin, en ese momento le dije: muchas gracias. Nos paramos y nos fuimos."¹⁰²

Roca renunció a su cargo inmediatamente. Palacios y Pollarollo siguieron trabajando un par de semanas más porque Pandolfi les solicitó la revisión de los proyectos de Ley que serían enviados al Congreso y renunciaron luego. Cuando las facultades delegadas finalmente caducaron, el gabinete había aprobado solamente la Ley del Servicio Diplomático. Anteriormente se habían utilizado dichas facultades para crear el Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH) y la Comisión para la Promoción de las Concesiones Privadas (PROMCEPRI). Paradójicamente, las facultades legislativas que fueron obtenidas en aras de eliminar el desorden en que se hallaba el Poder Ejecutivo sirvieron para crear dos entidades que se sumaron al desorden existente.

2.5. El ciclo de política se cierra

Los proyectos de ley sobre la reorganización de los ministerios, sintetizados ahora en un único proyecto de Ley del Poder Ejecutivo, demoraron dos meses en arribar al Congreso. Ya antes de que el proyecto llegara al Congreso las ideas del equipo modernizador habían comenzado a desfigurarse. Pandolfi rechazó la versión de proyecto que encargó a Palacios, pues ésta consideraba la eliminación de varios organismos autónomos. La propuesta que el gobierno envió finalmente no implicaba ningún cambio significativo en la organización vigente del Poder Ejecutivo y, en abierta contradicción con lo que fueran las ideas del PMAP, habilitaba a los ministros a crear nuevas entidades en sus sectores.

La propuesta no fue bien recibida por el Congreso. Los líderes de la mayoría gobiernista, sorpresivamente sensibles hacia las demandas descentralistas de la oposición, señalaron que era necesario incluir una perspectiva de descentralización en el proyecto. Luego de un mes de discusiones poco fructíferas – a fines de Marzo – el Congreso decidió devolver el proyecto al Poder Ejecutivo y demandarle el envío de todas los proyectos de ley sobre los sistemas administrativos. Los proyectos fueron nuevamente presentados al Congreso. La discusión en el Congreso fue poco fructífera nuevamente, aprobándose sólo la Ley de Adquisiciones del Estado (sobre la base de una propuesta distinta a la que originalmente había elaborado el equipo del PMAP). La discusión sobre la Ley del Poder Ejecutivo no llegó a ningún resultado y fue nuevamente devuelta al gabinete de ministros. Finalmente, en los primeros días del mes de Abril, Pandolfi anunció que no había una fecha clara para aprobar

¹⁰¹ *Gestión*, 7/12/1996.

¹⁰² *Entrevista a L. Roca (37)*. Palacios ofrece una versión coincidente del desenlace de la reunión: "Entonces al final (el Presidente) dijo: Yo no quiero. El Estado que yo necesito, el instrumento que yo necesito, está perfecto. Funciona al 80% de su efectividad. ¿Acaso no se hacen los puentes? ¿Acaso no se hacen las carreteras? ¿Acaso no estoy construyendo los colegios? Entonces ¿para qué necesito más?" (entrevista, 37).

el proyecto, porque su discusión debería esperar a que se aprobara la Ley de Descentralización.

El préstamo ya aprobado por el Directorio del BID tampoco fue aprobado por el gobierno. Al respecto, el congresista Olivera había mostrado en un programa televisivo el documento de la operación de préstamo aprobada por el BID – un documento que el gobierno no había hecho público – señalando que los fondos obtenidos servirían para despedir 200,000 personas. Pandolfi respondió, afirmando que el gobierno debería haber aprobado la operación un mes antes, pero que debido a la reorientación del PMAP “*el convenio al que ha hecho referencia el congresista Olivera (...) fue desestimado por el gobierno peruano, y, por lo tanto, no ha sido suscrito.*”¹⁰³ Efectivamente, en Febrero el gobierno había comunicado ya al BID que la aprobación del préstamo no sería suscrita. El programa modernizador quedó así no solo desfigurado, sino absolutamente desfinanciado.

El tema de la *modernización* estaba virtualmente muerto. Camet trató, sin embargo, de resucitarlo. Un mes después de que Pandolfi había ya dejado de hablar del tema, señaló: “*Está pendiente la modernización del Estado, la que por razones políticas se tuvo que enfriar hace muy poco. Pero tenemos listas 20 leyes que poco a poco, y de acuerdo a la situación política, se irán aplicando.*”¹⁰⁴ Leonie Roca reapareció sorpresivamente a fines de Mayo, declarando que el proceso de modernización era absolutamente indispensable. Sin embargo, la situación política era muy distinta a la de 1995. Ni Camet ni Roca pudieron empujar el tema nuevamente dentro de la agenda del gobierno y la *modernización* se mantuvo fuera de ella hasta el final del régimen Fujimorista. El PMAP continuó existiendo formalmente, pero exclusivamente dedicado a temas menores como la simplificación de trámites administrativos.

¿Por qué la *modernización de la administración pública* no llegó a la fase de implementación? Una amplia gama de factores influyeron en ello. En primer lugar, faltó una vinculación estrecha con un problema importante de la agenda gubernamental. El *desorden organizativo* en que se había convertido la administración pública distaba de ser un problema urgente para el Presidente o los ministros. Si bien en un principio la falta de agenda propia de Pandolfi y el interés de Fujimori por lograr un control más eficaz de la administración pública generaron un inicial apoyo político hacia el proceso, el impulso generado fue insuficiente. El problema del *tamaño del Estado* ofrecía un elemento que siempre dinamizaba la agenda del gobierno, pero entrañaba el riesgo de exponer el proceso a una opinión pública que ya no parecía dispuesta a asumir el costo social de las reformas radicales.

En efecto – y esto constituye un segundo factor a considerar – la opinión pública se mostró adversa a la *modernización* dado que esta terminó siendo asociada a la posibilidad de despidos masivos, asociación que el MEF y Olivera se encargaron de difundir. Este factor fue consecuencia de un cambio político mayor en el patrón de relación entre la opinión pública y el régimen, según el cual el apoyo masivo a las reformas neoliberales comenzó a decaer (Stokes 1999, Carrión 1999). Como sostiene Tanaka (1998), el ámbito de la opinión pública se convirtió en el ámbito decisivo para la consolidación del régimen en detrimento del sistema y las instituciones políticas. Fujimori fue así muy sensible a los cambios que en ella ocurrían, dejando de lado todo aquello que pudiera profundizar el viraje de la opinión

¹⁰³ *La República*, 10/3/1997.

¹⁰⁴ *Gestión*, 1/5/1997.

pública hacia posturas críticas al régimen. La *modernización* estuvo entre las cosas que fueron dejadas de lado.

Pero no fue la opinión pública la única que terminó siendo adversa a la *modernización*. Como un tercer factor debemos considerar también la seria oposición que los ministros y altos funcionarios de las entidades reformadas desde 1991 ofrecieron al proceso. La posibilidad de perder los espacios de autonomía y flexibilidad logrados mediante las *reformas de enclave* a cambio de una futura (pero incierta) expansión de sistemas administrativos flexibles, no fue atractiva para ellos. No hubo un incentivo suficiente para alterar los entendimientos a los que se había arribado mediante las *reformas de enclave* en relación a las tareas, atribuciones, grado de autonomía e identidad política de los altos funcionarios a cargo de las entidades reformadas.

La oposición interna a la *modernización* no pudo ser contrarrestada desde fuera del gobierno, pues el aislamiento en que las propuestas de reforma fueron elaboradas impidió la formación de coaliciones que apoyaran y defendieran el proceso. La posibilidad de utilizar las facultades legislativas para aprobar las propuestas modernizadoras, condujo a que el debate fuera considerado innecesario y hasta contraproducente. Por otra parte, el carácter autoritario del régimen y la vocación de secreto que cultivaba el Presidente, impidió un tratamiento más abierto del asunto. La falta de debate y consulta para el desarrollo de las propuestas fue así un cuarto factor que debilitó el progreso del tema.

Un quinto factor que restó impulso al proceso fue el conflicto irresuelto entre la visión que el MEF y la PCM tenían de la *modernización*. Si bien la inicial confrontación entre ambas instancias – proveniente del ámbito de la política económica – permitió a la idea de una reforma integral ganar impulso y volver a la agenda, la falta de resolución del conflicto acabó atentando contra su progreso. La PCM logró establecerse como el eje del sub sistema institucional relativo a las políticas de gestión pública, en base al control de las facultades legislativas y al desarrollo de una *imagen del problema* que cuestionaba la mirada exclusivamente fiscal del MEF. Se recompuso así el sub sistema institucional que había quedado alterado con la desaparición del INAP. Pero esto no logró estabilizar al sub sistema neutralizando el conflicto. La táctica que el MEF utilizó para debilitar tanto el control como la visión que la PCM tenía del asunto terminó debilitando gravemente las posibilidades de progreso del tema hacia la fase de implementación. La insistencia del ministro Camet en relación a la necesidad de los despidos masivos colocó a la *modernización* en medio de los conflictos políticos relativos a la segunda reelección presidencial, restándole seriamente posibilidades de avance.

Finalmente la labor de *empresariado de políticas* – indispensable para que cualquier tema progrese hacia la agenda de decisiones - adoleció de serias limitaciones. Ciertamente la labor que Roca, Pollarollo y Palacios desarrollaron tanto en relación a la formulación del problema, la selección de alternativas de solución y la persuasión de las autoridades políticas es uno de los factores que explican el progreso que la *modernización* logró en la agenda. Pero su rol estuvo limitado por varias circunstancias. En primer lugar, el nivel jerárquico de sus funciones era insuficiente para acceder directamente al Presidente, al Congreso o al gabinete. Dichas relaciones estuvieron usualmente intermediadas por el Primer ministro Pandolfi, quien no contaba con la claridad de ideas, liderazgo y capacidad persuasiva que tenían Roca y sus colegas. En segundo lugar, el ambiguo rol de *funcionario-consultor* que tuvieron las alejó del mundo de las decisiones gerenciales y operativas que el

proceso modernizador debía reformar. Estructuralmente, el equipo del PMAP estaba situado en los límites exteriores de la función pública. Su capacidad para influir en decisiones operativas y en la forma de gestión de las entidades públicas era así muy limitada. En tercer lugar, dado que ninguno de los miembros del equipo del PMAP tenía experiencia en la gerencia de organizaciones (públicas o privadas) su capacidad para entrar en sintonía con las expectativas, problemas y formas de pensar de los funcionarios y directivos públicos era limitada. Estas deficiencias afectaron de manera especial las relaciones con los ministros y altos funcionarios en relación a la reorganización de sus entidades. La falta de autoridad les impedía obligarlos a emprender tal reorganización. Pero la falta de sintonía con sus problemas cotidianos debilitaba su capacidad para persuadirlos de hacerlo.

3. Conclusiones

Para concluir el estudio presentaremos algunas reflexiones que surgen de la comparación de los procesos de elaboración de políticas que tuvieron lugar en ambos ciclos de política. Finalmente, ofreceremos una explicación del resultado del caso, a saber, la decisión de efectuar sólo un *cambio limitado* de las políticas de gestión pública.

3.1. Comparando los ciclos de política

Consideremos a continuación cuatro ejes de comparación de los dos ciclos de política presentados: el vínculo de los procesos de elaboración de políticas con problemas urgentes de la agenda, el contexto político y el rol de la opinión pública, las formas que asumió el *empresariado de políticas* y las ideas administrativas puestas en práctica.

El vínculo con problemas urgentes

Uno de los factores que permitió a las *reformas de enclave* y a la *reducción de personal* progresar hacia su implementación fue el estrecho vínculo que establecieron con problemas urgentes - de orden económico o político - que afectaban al régimen. La *reorganización* y la *modernización integral*, en cambio, carecieron de *sentido de urgencia* al no lograr vincularse con algún problema que requiriera imperiosamente la atención por parte del gobierno en general y del Presidente en particular. Esto afectó seriamente la solidez del apoyo político que recibieron.

Por otra parte, la falta de *sentido de urgencia* en relación a los problemas que los procesos de *reorganización* y *modernización* se proponían resolver (el *desorden organizativo* básicamente), hizo que la idea de una *reforma integral* saliera con relativa facilidad de la agenda cuando ésta se veía congestionada con problemas de mayor importancia para el régimen (como las consecuencias del golpe de Estado de 1992 o la segunda reelección en 1996).

El contexto político y la opinión pública

El contexto político y en particular las relaciones entre el régimen y la opinión pública, influyeron en el distinto grado de progreso que tuvieron las *reformas de enclave* y la *reducción de personal* por un lado y la *modernización* por el otro. En el ciclo I la reciente experiencia hiper inflacionaria condujo a la opinión pública a tolerar un conjunto de

políticas socialmente costosas pero consideradas indispensables para la estabilización de la economía. El despido de empleados públicos que fue consecuencia de la *reducción de personal* y también de algunas de las *reformas de enclave*, fue asumido por la opinión pública como una medida dura pero necesaria. En el ciclo II y como resultado del éxito en el control de la hiperinflación y la violencia política, la actitud de tolerancia hacia medidas radicales se desvaneció. Además, la profundización del carácter autoritario del régimen y la insistencia en una segunda reelección potenciaron una actitud crítica que fue creciendo paulatinamente. El cambio de actitud de la opinión pública respecto al régimen condujo a Fujimori a descartar la *modernización* como una medida potencialmente peligrosa para su proyecto reeleccionista.

Las formas de empresariado de políticas

En ambos ciclos fueron puestas en juego distintas formas de *empresariado de políticas*. Las *reformas de enclave* fueron impulsadas por personas con un fuerte liderazgo y una importante experiencia gerencial. Ocuparon posiciones de autoridad formal desde las cuales pudieron moldear las acciones de las entidades que debían reformar. Dada su ubicación, debieron enfrentar problemas operativos concretos y recurrieron a la modificación de los sistemas administrativos de sus entidades sólo como un medio para solucionar tales problemas. Dado que los procesos de reforma eran absolutamente independientes entre sí, las labores de *empresariado de políticas* no estuvieron centralizadas en una entidad determinada sino dispersas en varios equipos de reformadores.

En las dos oportunidades en que la idea de una *reforma integral* llegó a la agenda, en cambio, el tema fue impulsado por consultores con escasa experiencia gerencial. Ellos estuvieron siempre al margen de las decisiones operativas cuyo desempeño debían mejorar, de manera que su labor como expertos no se concentró en resolver problemas operativos sino en modificar los sistemas administrativos en su conjunto. Su labor no sólo se realizó a partir de entidades centrales (como el INAP o la PCM) sino que respondió a un método de trabajo claramente centralista.

El primer tipo de empresariado logró impulsar un conjunto de propuestas de reforma institucional, presentándolas como la solución a problemas que las autoridades gubernamentales consideraban urgente atender y obteniendo apoyo político para ellas. La capacidad para resolver problemas inmediatos de gestión en ámbitos de alta sensibilidad política o económica fue clave para ello. El segundo tipo de empresariado, en cambio, no logró un sólido y sostenido apoyo político hacia sus ideas, tal vez porque estas no se ligaron suficientemente a problemas urgentes que requerían pronta solución. La relativa lejanía que sus propuestas tenían respecto a la solución de problemas operativos y gerenciales inmediatos las hizo menos atractivas.

En ambos casos, sin embargo, las labores de empresariado de políticas fueron desempeñadas por actores que aparecieron muy fugazmente en escena (Manuel Estela y Arturo Woodman sólo estuvieron poco más de un año en sus cargos, Leonie Roca sólo llegó a poco más de seis meses). En las dos formas de empresariado los empresarios dependieron de arreglos institucionales sumamente frágiles (la cercanía al entorno presidencial) o pasajeros (la existencia de las facultades legislativas para la *modernización*). Así, las labores de *empresariado de políticas* - factor clave para el progreso sostenido de un tema en la agenda gubernamental - tuvieron lugar en condiciones precarias, lo que sin duda afectó

negativamente su desempeño. En el caso de la *modernización*, la precariedad de las labores de empresariado impidió que el tema progresara hasta la fase de implementación. En el caso de las *reformas de enclave*, dicha precariedad limitó los efectos de la labor empresarial al ámbito de cada entidad reformada, sin desbordarse hacia las políticas de gestión pública en su conjunto - tal como la idea de una reforma progresiva sugería - .

Las ideas administrativas puestas en práctica

Pese a las diferencias relativas al método de reforma utilizados por entre los procesos de *reforma de enclave* y de *modernización integral*, ambos recurrieron a las mismas ideas administrativas para mejorar el desempeño de las entidades públicas. En ambos casos se identificó a los sistemas administrativos como el origen de la ineficiencia en las entidades públicas. En ambos casos se propuso flexibilizarlos. En ambos casos también dicha flexibilización consistió en aplicar de manera casi directa los sistemas administrativos ideados para las empresas públicas o para el sector privado. La innovación administrativa, entendida como la búsqueda de nuevas soluciones o la reelaboración de soluciones provenientes de otro medio institucional, fue mínima en ambos ciclos de política.

3.2. Explicando el resultado de ambos ciclos

Considerando ambos ciclos de política se observa que en relación al cambio de las políticas de gestión pública la única decisión que llegó efectivamente a implementarse fue la de un *cambio limitado* al ámbito de determinadas entidades exclusivamente. En 1992 la idea de un *cambio comprehensivo* de las políticas de gestión pública salió de la agenda como consecuencia de los eventos políticos ligados al autogolpe. A fines de 1996 el gobierno rechazó explícitamente la posibilidad de implementar dicho *cambio comprehensivo* a través del proceso de *modernización*.¹⁰⁵

¿Por qué se optó por realizar un *cambio limitado* o *parcial* de las políticas de gestión pública y no por un *cambio comprehensivo*? Barzelay (2001) ha identificado un conjunto de factores y procesos que en ciertos países desarrollados han impulsado eficazmente la decisión de implementar cambios comprehensivos de las políticas de gestión pública.¹⁰⁶ Contrastar dichos factores y procesos con la experiencia que hemos analizado es una ruta adecuada para explicar *por qué no se optó por un cambio comprehensivo* (o dicho de otra manera, por qué se optó por un *cambio limitado*).

El análisis de Barzelay identifica tres procesos fundamentales:

- a. El problema a ser solucionado es definido en términos de la *ineficiencia organizacional* de las entidades públicas, la cual se entiende como resultado del conjunto de políticas de gestión pública en vigencia. Tanto los acontecimientos políticos (cambios de administración gubernamental, críticas de los políticos a la burocratización de la administración) como el funcionamiento del sub sistema de políticas (los medios

¹⁰⁵ Nótese que los resultados a explicar están definidos en términos de las opciones o decisiones autorizadas asumidas por los participantes en el proceso de elaboración de las políticas (Barzelay 2001). En relación a la opción por no hacer algo, Subirats destaca la importancia de explicar este tipo de situaciones: *'No podemos tampoco encerrarnos en un concepto exclusivamente positivo de las políticas públicas. 'Una política puede consistir en no hacer nada' (Hecló). Este tipo de 'no - decisión' resulta extremadamente relevante en la formación de las 'agendas' o programas de actuación públicos'* (1994, 41).

¹⁰⁶ Los casos estudiados por Barzelay son el Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia. El modelo explicativo del autor utiliza los marcos analíticos de Kingdon (1995) y Baumgartner y Jones (1993), a los cuales hemos hecho también referencia a lo largo de estas páginas.

institucionales con control de las decisiones sobre las políticas de gestión pública) dan *estabilidad* a esta concepción del problema a lo largo del tiempo, evitando giros abruptos de la misma.

- b. El proceso de elaboración de alternativas de solución es muy dinámico. El sub sistema de políticas relativo a las políticas de gestión pública está en capacidad de investigar en busca de nuevas alternativas de solución, *aprendiendo* a partir de la evaluación de los resultados de su implementación. Los resultados de este esfuerzo generan nueva alternativas de solución relativas a todas las políticas de gestión pública (y no exclusivamente a algunas).
- c. El sub sistema de políticas utiliza sus prerrogativas y autoridad para asumir opciones de política (el *cambio comprehensivo* de las políticas de gestión pública) e introducir las alternativas seleccionadas en la agenda de decisiones de quienes toman las decisiones políticas.

En relación al primero de los procesos, el caso peruano dista de mostrar una *imagen estable* del problema a solucionar. Por el contrario, la definición del problema fue muy inestable y objeto de un conflicto irresuelto. Así el problema del *desorden organizativo* que la PCM elaboró surgió como una reacción adversa a la forma como las *reformas de enclave* definieron los problemas que encararon (problemas de gestión) y a la definición del problema que impulsaba el MEF (el *tamaño del Estado*), manteniéndose en permanente conflicto con ésta. Por otra parte, si bien la idea del *desorden organizativo* estaba vinculada al problema de la ineficiencia de las entidades públicas, a diferencia de lo ocurrido en los casos analizados por Barzelay esta visión del problema se concentró en las dimensiones formales de las organizaciones (estructura, funciones y marco jurídico), prestando poca atención a los factores informales y a las prácticas cotidianas que influían también en el desempeño organizacional.¹⁰⁷ Esta perspectiva condujo a que en la práctica ciertas políticas de gestión pública (como las relativas a las estructuras organizativas) recibieran mayor atención que otras, debilitando una visión unitaria del conjunto y por lo tanto la idea de un cambio comprehensivo.

En relación al segundo proceso identificado por Barzelay, la experiencia peruana muestra un escaso dinamismo en cuanto a la elaboración de alternativas de solución. Esto como resultado de varios factores. En primer lugar, tanto en las *reformas de enclave* como en la *modernización* el grado de innovación administrativa (entendida no necesariamente como la creación de alternativas enteramente nuevas pero sí como la reelaboración y agregación de valor a alternativas ya existentes) fue mínimo. En realidad, predominó la transposición directa de las ideas y procesos administrativos del mundo empresarial (público y privado) al de la administración pública. En segundo lugar, la falta de debate con participantes externos al gobierno (y a veces incluso con los internos) impidió que el proceso de elaboración de alternativas tuviera mayor dinamismo. En tercer lugar, no se produjo un proceso sistemático de aprendizaje en base a la evaluación de los resultados de las alternativas implementadas previamente. Algunas de las *reformas de enclave* generaron procesos de aprendizaje interno y algunas alternativas pasaron de una entidad reformada a otra mediante un proceso de difusión informal. Pero no hubo una evaluación y aprendizaje

¹⁰⁷ Prats (1992, 88) señala que esta fue una de las características de los procesos de "reforma administrativa" que tuvieron lugar en los países de la OCDE entre los años 50 y 60. Las experiencias posteriores - entre las cuales se encuentran las estudiadas

sistemáticos. Los responsables del proceso de *modernización*, por otro lado, no hicieron una real evaluación de los resultados de las *reformas de enclave* (más allá de la constatación gruesa del desorden organizativo que causaban) ni buscaron aprender de ellas. Así, no hubo una acumulación progresiva de conocimiento en relación al enfrentamiento de los problemas de gestión del Estado.

En relación al tercer proceso en consideración, es necesario considerar que el sub sistema relativo a las políticas de gestión pública en el Perú estaba atravesado por un excesivo conflicto irresuelto entre el MEF y la PCM.¹⁰⁸ En esta situación, el sub sistema no estuvo en condiciones de seleccionar con cierto grado de consenso un conjunto de alternativas de solución e impulsarlas con el grado de autoridad necesario dentro de la agenda de decisión del gobierno. La falta de acuerdos estables entre los participantes en el sub sistema condujo a propuestas de *cambio comprehensivo* débilmente respaldadas. Esto facilitó que fueran dejadas de lado.

Cabe señalar que el impresionante grado de control que el régimen logró tener sobre todos los mecanismos de decisión del Estado no favoreció la opción por un *cambio comprehensivo* de las políticas de gestión pública. A primera vista podría pensarse que habiéndose obtenido las facultades legislativas del Congreso, la concentración en manos del Presidente de todo el poder de decisión en relación a la reforma de la administración pública podría haber facilitado la aprobación de las propuestas de *modernización*.¹⁰⁹ Sin embargo, la falta de contrapesos institucionales y de la necesidad de llegar a acuerdos con otras instancias de decisión, hizo que la agenda de decisiones dependiera exclusivamente de las preferencias del Presidente de la República. En otras palabras, la concentración excesiva del poder hizo a la agenda de decisiones muy vulnerable a los intereses y preferencias de un solo actor. Lejos de facilitar la toma de decisiones radicales, el carácter autoritario del régimen hizo de la reforma de la administración pública un proceso muy vulnerable a los cambios de la coyuntura política.

Queremos finalmente considerar dos factores complementarios a los tres procesos incluidos en el modelo explicativo de Barzelay. El primero consiste en la notable precariedad de la labor de *empresariado de políticas* en todos los procesos de elaboración de políticas que hemos analizado. A este factor ya hemos hecho referencia en el apartado anterior. Basta aquí destacar la importancia que tiene para explicar por qué no se optó por una reforma integral de las políticas de gestión pública, pues impidió una sólida articulación de las alternativas de *cambio comprehensivo* con los problemas en agenda y los procesos políticos. Al respecto, Kingdon (1995, 178) señala que las ventanas de política que favorecen el enganche de los procesos políticos, los problemas y las alternativas de solución suelen cerrarse rápidamente. Si ello sucede sin que los tres elementos se hayan articulado entre sí gracias a la acción de los empresarios de política, el tema en cuestión difícilmente logra pasar de la agenda gubernamental a la agenda de decisiones. Esto sucedió así tanto en el caso del proceso de *reorganización* que tuvo lugar en el ciclo I como en el de *modernización* en el ciclo II. En el último caso, aunque la opción de un *cambio comprehensivo* llegó a la agenda de decisiones lo hizo en tan malas condiciones que fue inmediatamente rechazado.

por Barzelay (2001) - equilibraron la visión del problema, considerando también las dimensiones informales de las organizaciones y los incentivos institucionales que encaran los funcionarios.

¹⁰⁸ El uso del término "excesivo" alude a que el conflicto rebasó el grado de conflicto y competencia entre los participantes que normalmente todo sub sistema puede resolver mediante los dispositivos institucionales existentes.

¹⁰⁹ Hay que tener en cuenta que este razonamiento fue parte de la evaluación que el equipo del PMAP hizo respecto a las posibilidades de éxito del proceso de modernización.

El segundo factor adicional consiste en la interrelación entre los efectos del primer ciclo de política y la evolución del segundo. El proceso de *modernización* se impulsó cuestionando la existencia de las islas de eficiencia generadas por las *reformas de enclave*, de manera que los efectos del primer ciclo dieron pie al inicio del segundo. Sin embargo, dichos efectos socavaron también la evolución del proceso de *modernización*, pues ofrecieron una sólida base para la resistencia a la reorganización de los ministerios. La existencia *previa* de un entendimiento satisfactorio entre las autoridades políticas y los altos funcionarios a cargo de las entidades reformadas en relación a la autonomía, atribuciones, tareas e identidad política de los últimos constituyó un problema para la *modernización*. No fue posible generar incentivos suficientes para que los participantes en tales entendimientos aceptaran su modificación.¹¹⁰ Hallamos aquí un problema relativo a la *secuencia* de los procesos de reforma de la administración pública. Bardach señala que en el desarrollo de una política pública un elemento que permite mantener el impulso inicial es la adopción de una adecuada secuencia en las decisiones a implementar. Utilizando la imagen de la construcción de una plataforma, el autor señala que cada nivel construido tiene un doble valor: en relación a sí mismo, como un avance hacia el logro del objetivo final, y en relación a los demás, en función a su capacidad para facilitar la construcción de los siguientes niveles. Así, distintas secuencias son más o menos eficientes en función a si permiten o no el rápido progreso de toda la estructura (1998, 271y 305). Volviendo a nuestro caso, es claro que la secuencia ocurrida entre los procesos del ciclo I y los de ciclo II no fue eficiente. Más allá del valor que las *reformas de enclave* pudieran haber tenido en sí mismas o no, resulta claro que no constituyeron una base sólida para una reforma comprehensiva de las políticas de gestión pública. Así, el impulso originado por tales reformas se diluyó, sin desarrollarse el proceso de cambio progresivo que algunos de los actores creían posible en el largo plazo.

En síntesis, una imagen inestable del problema a enfrentar, un sub sistema de políticas atravesado por un conflicto irresuelto, las escasas oportunidades existentes para el aprendizaje y la innovación, una agenda de decisiones muy vulnerable a intereses particulares y la precariedad del *empresariado de políticas* impidieron que se decidiera implementar un *cambio comprehensivo* de las políticas de gestión pública en el Perú.¹¹¹ En esta situación, la reforma de la administración pública peruana solo logró avances limitados y precarios.

¹¹⁰ Estos entendimientos son el resultado del proceso que - retomando el concepto de *public sector bargain* de Hood (2000) - hemos denominado *negociación burocrática*.

¹¹¹ Es importante destacar que la explicación que ofrecemos presta atención a la gran diversidad de factores que impidieron una reforma comprehensiva. Atribuir el fracaso de este tipo de reforma *fundamental o exclusivamente* a los intereses políticos del Presidente y su entorno no sólo constituye una explicación parcial e insuficiente, sino que impide considerar el influjo de otros factores que es necesario tener en cuenta si se desea impulsar reformas comprehensivas de la administración pública peruana en el futuro.

Bibliografía

- Baca Campodónico, Jorge. 2000. "El ancla fiscal: la reforma tributaria", en: Abusada, R. et al. *La Reforma Incompleta. Rescatando los noventa*. Lima: Universidad del Pacífico/ IPE
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2002. Estrategia de Modernización del Estado. Perfil. Taller de Consulta La Nueva Estrategia del BID para la Modernización del Estado. Barcelona.
- Banco Mundial. 1997. *El Estado en un mundo en transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*. Washington D.C.
- Bardach, Eugene. 1998. *Getting Agencies to Work Together*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Barzelay, Michael. 2001. *The New Public Management. Improving Research and Policy Dialogue*. California: The University of California Press.
- Barzelay, M.; Gaetani, F.; Cortázar, J.C. y Cejudo, G. 2002. *Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública en la Región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso*. Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política.
- Bates, Robert et al. 1998. *Analytic Narratives*. Princeton, N.J: Princeton University Press
- Baumgartner, Frank R. y Jones, Bryan D. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Burki, S.J. y Perry, G.E. *Más allá del Consenso de Washington. La hora de la Reforma Institucional*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Campodónico, Humberto. 2000. "La participación de la sociedad civil en los programas del Banco Mundial y del BID. El caso de Perú", en: Tussie, Diana (Comp) *Luces y sombras de una nueva relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*. Buenos Aires: FLACSO.
- Carrión, Julio. 1999. "La popularidad de Fujimori en tiempos ordinarios, 1993- 1997", en: Tuesta Soldevilla, Fernando (Ed). *El Juego Político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- De Soto, Hernando. 1987. *El Otro Sendero. La Revolución Informal*. Lima: Instituto Libertad y Democracia. 7ª edición.
- Estela Benavides, Manuel. 1995. *Reforma del Sistema y la Administración Tributaria* Lima: Instituto de Administración Tributaria.
- Fuentes Acurio, Sandro; Arias Minayas, Luis Alberto y Durand Arp-Nisen, Francisco. 1995. "La reforma del sistema y la administración tributaria peruana", en: *Reforma de la Administración Tributaria en América Latina* Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Graham, Carol y Kane, Cheikh. 1996. *Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995*. Washington D.C., World Bank.
- Guerra García, Gustavo. 1995. "Los programas de compensación social en el Perú (1990-92)", en: Alvarez Rodrich, A. y Ortiz de Zevallos, G. *Implementación de Políticas Públicas en el Perú*. Lima: Apoyo.
- Guerra García, Gustavo. 1999. "La dimensión política del ajuste económico en el Perú", en: Bardalez, E.; Tanaka, M. y Zapata, A. (Eds) *Repensando la política en el Perú*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales.
- Hammergen, Lynn. *Perú: A History of Public Sector Development (1960-2000)*. Mimeo.
- Hood, Christopher. 2000. "Paradoxes of public-sector managerialism, old public management and public service bargains", en: *International public Management Journal* 3, 1-22.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael. 1997. *La Argumentación Administrativa*. México: FCE.
- Instituto de Administración Tributaria. 1994. *Encuesta de Opinión Pública. Análisis comparativo de los resultados 1993 y 1994* (mimeo).
- Jovchelovitch, S. y Bauer, M.W. 2000. "Narrative Interviewing", en: Bauer, M. W. y Gaskell, G. *Qualitative Researching with Text, Image and Sound. A Practical Handbook*. London: SAGE.
- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Second Edition. New York: Longman

- Lindblom, Charles. 1991. *La Elaboración de Políticas Públicas*. Madrid: MAP
- Mintzberg, Henry. 1993. *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- Moore, Mark.H. 1999. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*. Buenos Aires: Paidós.
- Pascó-Font, Alberto y Saavedra, Jaime. 2001. *Reformas estructurales y bienestar. Una mirada al Perú de los noventa* Lima: GRADE/CEPAL.
- Portocarrero S., Felipe. 1996. Política Social en el Perú, 1990-1995: una evaluación, en: *Desarrollo Social*, año II, número 9, marzo.
- Prats i Catalá, Joan. 1992. "La Modernización Administrativa en las Democracias Avanzadas: Las Políticas de los 80. Contenidos, marcos conceptuales y estrategias", en: CLAD. *La Modernización de la Administración Pública. Dilemas y Desafíos*. Selección de documentos Clave, vol. 9, N° 12, diciembre.
- Sagasti, Francisco y Alcalde, Gonzalo. 1997. *Políticas Sociales y Lucha Contra la Pobreza en el Perú: Una Aproximación de Conjunto*. Lima: Agenda Perú.
- Sagasti, Francisco y Guerra García, Gustavo. 1997. "La Modernización del Poder Ejecutivo: Problemas y Posibilidades", en: *Socialismo y Participación* 78, junio.
- Shepherd, Geoffrey. 1999. "Administración pública en América Latina y el Caribe: en busca de un paradigma de reforma": *Reforma y Democracia*, 13, febrero.
- Social Agenda Policy Group. 1995. *Challenges for Peace. Towards Sustainable Social Development in Peru. Report of the Pilot Mission on Socio-Economic Reform of the Inter-American Development Bank*. Washington D.C.
- Stokes, Susan. 1999. "La opinión pública y la lógica política del neoliberalismo", en: Tuesta Soldevilla, Fernando (Ed). *El Juego Político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Friedrich Ebert Stiftung.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los Espejismos de la Democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martín. 2001. "¿Crónica de una muerte anunciada? Determinismo, voluntarismo, actores y poderes estructurales en el Perú, 1980 - 2000", en: Marcus-Delgado, J. y Tanaka, M. *Lecciones del final del fujimorismo*. Lima: IEP.
- Thorp, Rosemary. 1995. "The Reform of Tax Administration in Peru", en: Silva, Antonia (Ed). *Implementing Policy Innovations in Latin America. Politics, Economics and Techniques*. Washington D.C., Social Agenda Policy Group/ Inter- American Development Bank.
- Ugarte, Mayen. 2000. "La reforma del Estado: alcances y perspectivas", en: Abusada, R. et al. *La Reforma Incompleta. Rescatando los noventa*. Lima: Universidad del Pacífico/ IPE.
- Yin, Robert K. 1994. *Case Study Research. Design and Methods*. Second Edition. California: Sage.