esan

proyecto de gestión pública

7

EL ROL DEL ESTADO LA GESTION PUBLICA Y EL ENTRENAMIENTO

esan

proyecto de gestión pública

7

EL ROL DEL ESTADO LA GESTION PUBLICA Y EL ENTRENAMIENTO

© Escuela de Administración de Negocios para Graduados – ESAN
Av. Alonso de Molina 1698 – Monterrico – Surco
Teléfono 35 - 1760
Derechos Reservados conforme a Ley
Diciembre 1985

I N D I C E

PRESENTACION

INTRODUCCION

I. PONENCIA: EL FUNCIONARIO PUBLICO DENTRO DEL CONTEXTO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO - DANIEL SABA 5

INTRODUCCION 7

PRIMERA PARTE 9

1. Priorización de la actividad exportadora primaria 9

2. Escasa participación del Estado como agente activo 12

3. Distribución del ingreso 13

4. El período 1969-1975 15

5. Etapas subsiguientes 20

6. Conclusiones 21

SEGUNDA PARTE 23

TERCERA PARTE 29

1. Falta de objetivos y burocratización 29

2. Poca estabilidad en el cargo 32

3. Niveles de ingreso 34

4. La gestión en la empresa del Estado 35

CUARTA PARTE 39

Bibliografía 41

II. DEBATE: EXTRACTO DE LAS OPINIONES DE LOS PARTICIPANTES CONCURRENTES AL FORO 43

PRIMER TEMA:

PROBLEMAS DE GESTION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA 45

1. EL ROL DEL ESTADO 45

1.1 ¿Por qué una definición? 45

1.2 Definiciones 46

1.2.1 El Estado como "promotor"

1.2.2 El Estado como ente regulador y normativo de la vida económica, social y política del país

1.2.3 El Estado como eje central en el desarrollo del país

2. LOS AMBITOS DE LA GESTION ADMINISTRATIVA 48

2.1 Niveles de diferenciación entre la gestión pública y privada 48

2.1.1 Empresa privada y empresa pública: valores diferentes

2.1.2 El proceso administrativo: similitudes y diferencias

2.2 Diferencias entre la gestión de las empresas públicas y el gobierno central 51

2.3 Diferencias entre el trabajo de un funcionario público y de un funcionario privado 51

3. LOS PROBLEMAS DE GESTION EN EL AMBITO ESTATAL 52

3.1 La cuestión de la planificación 52

3.1.1 Relación entre planeamiento y ejecución

3.1.2 Los problemas de planificación y la necesidad de cambio en la posición gerencial: eficiencia

3.2 Empresas públicas e instituciones del gobierno central: los problemas de gestión 56

3.2.1 Objetivos: política gubernamental y bien común

3.2.2 Evaluación de resultados

3.3.3 Toma de decisiones y autonomía

3.3 La complejidad de las relaciones en la gestión pública y sus diferencias con la gestión privada 58

3.3.1 El entorno: autonomía y control

3.3.2 El control

3.3.3 Ausencia de objetivos

3.3.4 Personal y burocracia en el sector público

3.3.5 Estabilidad e inestabilidad del funcionario público

SEGUNDO TEMA:
EL ENTRENAMIENTO DE GERENTES Y DIRECTIVOS PUBLICOS 63

1. EL PROCESO DE APRENDIZAJE, ESTRATEGIAS Y NIVELES DE CAPACITACION, PROPUESTAS ESPECIFICAS 63

1.1 Objetivos del proceso educativo: cambio de actitudes y comportamientos 63

1.2 Cómo lograr el éxito en la realización de programas de capacitación 64

1.2.1. Temas a incluir en la formación de los funcionarios públicos

1.2.2 Aspectos a tomar en cuenta en la capacitación

1.3 Dirección y niveles de capacitación: las dimensiones pública y privada 66

2. LA GESTION PUBLICA Y LOS CURRICULA DE ESAN 71

2.1 ESAN y el entrenamiento del sector público 71

2.2 Necesidad de ajustar la capacitación a los requerimientos del país y del sector público 72

2.2.1 Propuestas: la mención en gestión pública

2.2.2 Estructuración de contenidos

2.2.3 Aspectos conceptuales de la formación para funcionarios públicos

2.2.4 Programas de entrenamiento: propuestas para los diferentes niveles de capacitación

A MODO DE CONCLUSION 79

PUNTOS DE CONSENSO Y ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE EL PAPEL DE INSTITUCIONES COMO ESAN, EN EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION PUBLICA 81

1. El rol del Estado y la importancia de la capacitación 81
2. Tipos de entrenamiento 82
3. La dirección de la capacitación 82
4. Contenidos 82
5. Duración de los programas y problema financiero 82
6. La motivación 82
7. La investigación 83
8. Niveles de semejanza y diferencia entre el sector público y privado 83
9. La naturaleza de los cursos que impartiría ESAN 83
10. El papel de ESAN en el conocimiento y capacitación del sector público 83
11. El papel de otras instituciones académicas 84

III. ANEXOS 87

Anexo Nº 1 - Participantes del Foro 89

Anexo Nº 2 - Relatoría Comisión 1: "Rol del Estado y Problemas de Gestión" 91

Anexo Nº 3 - Relatoría de la Comisión 2: "El Funcionario Público y el Entrenamiento" 95

PRESENTACION

El presente documento es resultado del Foro "La Gestión Pública y la Preparación de Funcionarios Públicos" (agosto, 1984), realizado en el marco del Proyecto de Gestión Pública que ESAN llevó a cabo, entre los años 1983 y 1985, gracias a un convenio con el Gobierno Peruano y el Banco Mundial.

Dada la importancia del rol del Estado en cualquier proceso de desarrollo y, de quienes son los encargados de ejecutar las políticas estatales -es decir, los funcionarios públicos- es que consideramos conveniente publicar las ideas que aquí se exponen.

El eje principal que las nuclea es, precisamente, el del entrenamiento del funcionario público, las particularidades de su formación y el rol determinante que ejercen en el cumplimiento de los objetivos estratégicos del Estado.

La intención de este documento es contribuir al debate, aún no concluido (sobre el tema), a fin de echar luces sobre él y constituir un punto de referencia.

Joaquín Maruy Tashima
Director
Proyecto de Gestión Pública

Octubre, 1985

INTRODUCCION

Con la finalidad de propiciar un debate sobre el rol del Estado y la gestión pública, por un lado, y el perfeccionamiento profesional de los funcionarios de este sector, por otro, el Proyecto de Gestión Pública de ESAN organizó, en agosto de 1984, un foro denominado: "La Gestión Pública y la Preparación de Funcionarios Públicos".

La discusión en la que participaron funcionarios y directivos del sector público, políticos, académicos y empresarios privados 1/ tuvo como principal objetivo enmarcar el papel del perfeccionamiento dentro de la estrategia de desarrollo que al Estado le corresponde implementar, por ser un tema de interés prioritario.

Los participantes formaron dos comisiones de trabajo: la primera trató el tema del "Rol del Estado y las Características de la Organización y Gestión de la Administración Pública" y la segunda el de "Los Funcionarios y Gerentes del Sector Público y la Estrategia de Entrenamiento", las conclusiones a las que llegaron, en cada una de ellas, aparecen en los anexos 2 y 3.

Este documento consta de dos partes, la primera presenta la ponencia "El Funcionario Público en el Contexto de una Estrategia de Desarrollo", preparada por Daniel Saba, que sirvió de base para el debate, y la segunda es un extracto de las opiniones vertidas por los participantes, se ha preferido incluir sólo las opiniones omitiendo la identidad personal de los participantes, pero sí indicando su condición de político, empresario, académico, etc. en la medida en que esto último contribuye a comprender el sentido de sus afirmaciones.

El esfuerzo de editar este material se realiza con la certeza de que será un valioso insumo didáctico para discutir los diferentes temas de la administración pública.

1/ Una relación de los participantes aparece en el Anexo Nº 1

I. PONENCIA:
EL FUNCIONARIO PUBLICO DENTRO DEL CONTEXTO DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO

INTRODUCCION

La expresión "estrategias de desarrollo" para un país como el Perú es, en términos históricos, demasiado ambiciosa. En estricto sentido, los distintos gobiernos que se han sucedido han seguido cursos de acción preestablecido tanto por las circunstancias en que se encuentra el Perú dentro del contexto económico internacional, como por las condicionantes que imponen las estructuras socio-económicas tradicionales y que han evolucionado muy poco durante nuestra historia republicana. Adicionalmente, ambos factores han llegado a integrarse de una manera tal vez más profunda de lo que sería esperable, especialmente si se tiene en cuenta que el resultado ha sido el desarrollo de una economía desorganizada y errática, y de un orden reconocidamente injusto en lo que se refiere a distribución del ingreso.

Afirmar que lo económico y lo social no pueden estar separados salvo por simplificaciones académicas, es una verdad de perogrullo. Pero esta afirmación es tanto más valedera en el Perú por cuanto el dejar aparte nuestra idiosincrasia impide comprender cabalmente nuestro devenir histórico. Revisar la historia económica de nuestro país sin analizar las causas profundas que permitieron que fuera así, reduce la discusión a un recuento de hechos y datos estadísticos que finalmente explican muy poco. Más aún, tratar de diseñar una estrategia de desarrollo sin considerar debidamente cómo y de qué manera reaccionarán los distintos agentes económicos puede conducir a un abierto fracaso, por más que técnicamente los postulados sean correctos, o por lo menos así lo parezcan.

El presente documento pues, incide fuertemente en las condicionantes de nuestro desarrollo para tratar de entenderlo, en primer término, y para hacer recomendaciones realistas, fundamentalmente. Porque si bien es importante y elemental que el desarrollo sea dirigido y planificado, es tal vez más importante que el mismo sea asimilado y aceptado por los que, en última instancia, serán los actores principales de este proceso.

PRIMERA PARTE

El desarrollo económico del Perú se ha basado principalmente en los siguientes aspectos:

- Priorización de la actividad exportadora primaria como fuente generadora de divisas, frente a la industrialización.

- Escasa participación del Estado como agente activo en nuestra economía, con excepción del período comprendido entre los años 1969-1975.

- Mantenimiento de un sesgo sistemático en cuanto a distribución del ingreso, en beneficio de los grupos tradicionales de poder económico y político. Falta de desarrollo de un mercado interno significativo.

Un análisis separado de cada uno de los tres puntos permitirá recorrer la historia económica de nuestro país, de acuerdo a las bases de estudio señaladas en la Introducción. Servirá, asimismo, para recomendar cursos de acción alternativos, lo que se hará en la segunda parte de este documento.

1. Priorización de la Actividad Exportadora Primaria

El Perú fue y sigue siendo un país exageradamente dependiente de las fluctuaciones de los mercados internacionales de materias primas, para su desarrollo. Hasta un punto tal que las variaciones de los precios de nuestros productos de exportación tradicional pueden ser capaces de inducir períodos de recesión o bonanza, afectando incluso la situación política del país.

El salitre y el guano, desde mediados del siglo pasado, el azúcar, el algodón y la lana posteriormente, los minerales el petróleo y la harina de pescado, son diversos pro

ductos sobre los cuales se sustentó el desarrollo económico del país, y en función de cuya situación en los mercados internacionales, la economía peruana avanza y retrocede, casi al margen de lo que sucede en el sector interno.

Evidentemente, la posibilidad de exportar materias primas no es un factor negativo. Al contrario, una utilización racional de los excedentes generados en estas actividades hubiera permitido intentar un modelo de desarrollo basado en el crecimiento del mercado interno. Esto, sin embargo, no se hizo, al menos en forma sistemática. Cuando se dio algún impulso a la industrialización fue más bien por una afortunada conjunción de factores, como en la década de 1890, o como respuesta casi intuitiva a la crisis de los mercados externos, como en las décadas de 1930 ó, incluso, la de 1960.

La década de 1890, por ejemplo, presenció un intento bastante interesante de diversificación económica. Durante este período se inició en forma autónoma, un incipiente pero prometedor proceso de sustitución de importaciones. El decaimiento de las exportaciones, la imposibilidad de conseguir créditos externos, en vista de la recesión económica europea, así como también por la crisis de la Casa Baring en sus operaciones en Argentina y la necesidad de imponer tarifas relativamente elevadas a las importaciones como fuente de ingresos fiscales, hicieron que el establecimiento de industrias en el país fuera factible. Según datos recogidos por Thorp & Bertram 1/, aproximadamente el 60 por ciento de las empresas industriales existentes en 1902 fueron creadas durante el período de estudio. El proceso, sin embargo, perdió momento y empezó a diluirse tan pronto como cambiaron las circunstancias que lo indujeron. Si este fue un intento fallido, conviene adentrarse un poco en las razones de su fracaso. En primer término, la evidencia que el proceso no obedecía a ningún plan, solamente -como ya se mencionó- a la conjunción de circunstancias que lo favorecieron; en segundo lugar, a la falta de una clase empresarial con la suficiente visión de futuro como para mantenerlo mediante la institucionalización ahora sí deliberada, de algunos de los factores que lo hacían posible. Este grupo, sin embargo, no presionó al gobierno para lograr este objetivo, al contrario, tan pronto los mercados externos de materias primas recobraron su dinamismo, el intento de desarrollo interno se olvidó y diluyó.

Los eventos posteriores no presentan cambios sustanciales hasta 1930. Obviamente, la "gran depresión" de 1929 afectó profundamente la economía nacional, ligada como estaba a los mercados externos. Se produjo entonces una reacción parecida a aquella iniciada en la década de 1890, pero reacción dada por la presencia de factores exógenos a nuestra economía, no por una real vocación de desarrollo. Se instauraron a lo largo de este período, que va de 1930 a 1948 algunas medidas promocionales para el desarrollo de una industria local. E incluso el Estado participó de una manera nunca antes vista, pero no por eso importante, en el proceso. En otras palabras, para lo que era la norma en el Perú, estos cambios podrían parecer dramáticos, pero en términos absolutos eran bastante limitados.

El período finalizó con el movimiento militar de 1948, auspiciado y alimentado por los grupos de poder tradicionales, aquellos ligados a la industria de exportación y al capital foráneo. De lo anterior, quedó muy poco de rescatable porque, además de tímido

---

1/ Thorp & Bertram, Perú 1890-1977, Growth and Policy in an Open Economy, Columbia University Press, 1978.

fue incoherente y no planificado y porque nuevamente la vocación de mediano y largo plazo estuvo ausente del escenario. La posibilidad de desarrollo del país se vio nuevamente frustrada.

El gobierno de 1948-1956 restituyó el esquema tradicional de una manera por demás ostensible. Más aún, los mayores esfuerzos estuvieron puestos en perpetuar este estado de cosas. Así, en 1950, en uno de los actos más representativos de este período se da el Código de Minería que se encuadra en el esquema más abierto de promoción de exportaciones de materias primas y atracción de capital extranjero. El dispositivo fue bastante -o demasiado- liberal, pero no necesariamente inconveniente. De hecho coincidió con la recuperación de la post-guerra y la creciente demanda de minerales generada por la Guerra de Corea. El producto nacional creció durante el período 1950-1956 a tasas realmente importantes. Sin embargo, se vuelve a presentar el fenómeno ya tradicional. El tratamiento de los excedentes así generados no va en beneficio de la consolidación de un mercado interno sólido, el cual debió estar ligado a un proceso de industrialización más o menos acelerado. Esto, nuevamente se dejó de lado. Se realizaron algunas obras de infraestructura agrícola, como proyectos de irrigación y se dio un dudoso programa de construcción de obras públicas, cuyo aporte al desarrollo nacional fue prácticamente nulo. Los beneficiarios inmediatos fueron en ambos casos, los grupos de poder tradicionales y, en alguna medida, el proletariado urbano. Pero el país como conjunto se alejó aún más de la posibilidad de iniciar un proceso de desarrollo autosostenido.

No fue sino hasta 1959 en que se da un intento más o menos importante de favorecer a la industria local, especialmente aquella no ligada a la actividad de exportación. En ese año se promulga la ley 13270, Ley de Promoción Industrial, durante el gobierno de 1956-1962.

¿Qué motivó la dación de esa ley? Los factores fueron varios. En primer término, el auge de las exportaciones había perdido momento, habiéndose pasado incluso por la fase recesiva de 1957-58. En segundo lugar, la tesis cepalina de sustitución de importaciones se presentaba como una solución a las crisis externas y como una oportunidad para obtener localmente las utilidades que se iban haciendo más difíciles en el exterior y, en tercer término, se notaban ya ciertas tensiones sociales, aunque no dramáticas, cuyo signo exterior más evidente eran los barrios marginales que se habían desarrollado en Lima bajo el auspicio del gobierno de Odría, el que los impulsó con fines netamente políticos.

Acerca de la referida ley, mucho se ha escrito en términos negativos. Es cierto que contiene errores graves como otorgar franquicias a industrias ya establecidas (Art.32) o priorizar las actividades de una manera tan vaga que prácticamente todo podía ser considerado prioritario. Sin embargo, contenía también algunos puntos valiosos, al menos, en intención, como la creación del Instituto Nacional de Promoción Industrial,que era en la práctica un primer esbozo de programación, o incentivos diferenciales para industrias establecidas en las distintas regiones del país, dándole preferencia a la sierra y la selva, lo que implicaba un intento, si bien rudimentario, de descentralización. Adicionalmente, se elevaron las tarifas arancelarias para permitir que el proceso de industrialización pudiera llevarse a cabo.

Los resultados, evaluados hoy, no fueron satisfactorios. Pero, ¿cuáles fueron los motivos? No se trata, ni mucho menos, de defender una ley imperfecta. Sin embargo, sí debe señalarse que ni el Estado ni el sector empresarial se preocuparon de corregirla

en la práctica. Al contrario, al amparo de las imperfecciones de la ley se dio un proceso de industrialización totalmente incoherente. Los beneficios de la empresa descentralizada no fueron aprovechados, permitiéndose un crecimiento desproporcionado de la actividad industrial en Lima y Callao, induciendo además una aceleración del movimiento migratorio rural-urbano. Nuevamente faltó visión de futuro en el sector empresarial privado y el estatal. La pregunta que surge es inevitable ¿Pudo darse dentro de lo establecido por la ley 13270 un proceso de industrialización más efectivo? La respuesta es afirmativa, pudo y debió darse, pero los agentes económicos que debieron haber modificado la historia no lo hicieron así. La misma mentalidad que en 1890 frenó el desarrollo de un proceso lo desvirtuó en 1960. En un caso con una ley ad-hoc, en el otro en forma autónoma, en ambos casos la mentalidad de corto plazo prevaleció sobre las necesidades de desarrollo del país.

2. Escasa Participación del Estado como Agente Activo

Aún hoy éste es un tema que en el Perú causa polémica. Aún hoy se defiende la no intervención del Estado como agente activo por una serie de razones. Por esto mismo, tal vez sea conveniente reproducir el siguiente párrafo, no referido precisamente al Perú, ni siquiera a América Latina.

... "En todo el continente, los gobiernos tuvieron mucha mayor parte en él (desarrollo industrial), no sólo por costumbre, sino también por necesidad. Guillermo I, rey de los Países Bajos Unidos fundó en 1822 la Sociedad General para favorecer la Industria Nacional de los Países Bajos, dotada con tierras del Estado; un 40 por 100 de sus acciones fueron adquiridas por el rey un 5 por 100 se garantizó para todos los demás suscriptores. El Estado prusiano continuaba explotando una gran proporción de las minas del país. Sin excepción alguna, los nuevos sistemas ferroviarios eran planeados por los gobiernos, y si no construídos por ellos, sí estimulados por el otorgamiento de condiciones favorables y la garantía de las inversiones" 1/

Tal vez el mayor mérito de esta referencia sea el de demostrar que preconizar la necesidad de una participación activa del Estado, no es apoyar causas exóticas. Cabe señalar, además, que los países que se mencionan en el párrafo transcrito eran, en ese tiempo, países subdesarrollados y que la necesidad de su industrialización se daba por las influencias combinadas de la Revolución Industrial Inglesa y de la Revolución Francesa.

En el Perú, al contrario, esta participación del Estado no se dio nunca en forma sistemática. Salvo intervenciones aisladas no existió un movimiento ordenado y planificado de desarrollo. Antes bien se dejó la iniciativa al sector privado, aunque éste nunca mostró una dinámica suficiente como para alentar expectativas razonables.

No resulta fácil encontrar las razones de la inactividad estatal en el sentido de hacer un esfuerzo por sacar al país del subdesarrollo. El siglo anterior puede no ser

---

1/ E.F. Hobsbawm, "Las Revoluciones Burguesas", Guadarrama/Punto Omega, Pág. 313.

representativo. A fin de cuentas, entre 1824 y 1879 el Perú se debatía en la conformación de una república luego de pasar por uno de los más penosos e indecisos movimientos de emancipación en América Latina. La Guerra del Pacífico provocó una situación caótica. Posteriormente, sin embargo, y como ya se ha visto, la situación empieza a cambiar y comienza el auge de las exportaciones de materias primas, las cuales crearon importantes excedentes susceptibles de ser reinvertidos localmente en un proceso acelerado de industrialización y es precisamente aquí, en este momento, en que el Estado se abstiene de intervenir.

Así analizando el problema, se torna casi incomprensible. No se puede hablar de ideología económica porque no existía ninguna. Se podría pensar que el Perú ya se había autodefinido como país exportador de materias primas, pero esto ¿en qué se contrapone con la industrialización interna? Ya se vio que hacia 1890-1907 se generó un movimiento casi espontáneo de industrialización, lo que no afectó en nada la dinámica del sector externo de nuestra economía. Esa dinámica en todo caso, se vio afectada por razones de origen exógeno.

Las razones se deben buscar en otros factores. Un proceso de industrialización liderado o promovido por el Estado sólo es posible cuando los intereses del mismo se corresponen con los intereses del país, a largo plazo, pero nunca cuando los intereses del uno se corresponden precisamente con los de los grupos de poder económico tradicional, menos aún cuando éstos, quizás por deformación de origen, sólo tienen interés en su propio bienestar y en el corto plazo.

En el Perú esto último es lo que ocurrió. Y eso sí explica por qué no hubo preocupación mayor por un desarrollo a largo plazo. Evidentemente, mientras la exportación de materias primas fuera una actividad rentable, ¿cuál sería la necesidad de incursionar en nuevas actividades? ¿cuál la necesidad de ampliar el mercado y diversificar la economía? Al contrario ligados como estaban ambos poderes, el político y el económico, cualquier intento de cambiar el "statu-quo" hubiera resultado contraproducente para sus propios intereses. Y en esto juegan incluso factores de otro tipo que no es pertinente tratar aquí.

Evidentemente, el trascurrir del tiempo, el crecimiento de la población y el surgimiento de nuevas corrientes políticas, co-adyuvaron a modificar en parte la situación. Pero sólo en parte. Si la actividad empresarial del Estado es un buen indicador de su dinámica, baste señalar que a fines de 1968 existían únicamente seis empresas públicas, en sectores de la producción aunque el total de instituciones gubernamentales ascendiese a cuarenta. Un movimiento tímidamente progresista incluso para los estándares peruanos, como Acción Popular, no podía obviamente revertir la tendencia tradicional. No fue sino hasta 1968 que se intentó el proceso opuesto. El mismo que se había dado en la mayor parte de los países europeos 150 años antes, y en otros países latinoamericanos desde antes de la crisis de los años 30.

3. Distribución del Ingreso

Los efectos de las políticas señaladas anteriormente sobre la distribución del ingreso y consecuentemente el desarrollo de un mercado interno importante, fueron obviamente negativos. Aunque las estadísticas son escasas, el fenómeno es hoy día dramáticamente

notorio. Según estimaciones de Webb 1/ para 1961, el 20 por ciento inferior de la población recibía el 18.2 por ciento y el 10 por ciento superior, el 49.2 por ciento. Pero por lo que resulta más ilustrativo es la diferencia de ingresos entre los sectores rural y urbano, que es a la vez causa y consecuencia de fenómenos tan asfixiantes como el centralismo económico y la migración del campo a la ciudad. Es un punto, pues, en que el presente documento ingresa muy someramente al estudio del sector agrario.

Hasta fines de la década del 50, en un proceso que había ocupado la mayor parte del presente siglo, la agricultura contribuía con más del 50 por ciento de las exportaciones del país, estando dicha riqueza centrada en tres grandes rubros: algodón, azúcar y lanas.

Por más de medio siglo, pues, el agro fue una fuente importante de excedentes para el resto de la economía. Ahora bien, ¿cuál fue el tratamiento dado a dichos excedentes? Según dos especialistas del tema:

a) En muy contados casos sirvió al desarrollo agroindustrial, debido tanto a las estrecheces del mercado interno..... como a la rígida sujeción al mercado externo de ciertos productos.....

b) En la mayoría de los casos se orientó hacia un complejo de actividades económicas cuya característica principal era limitarse a actividades improductivas o especulativas, como el comercio, los servicios, las finanzas y la especulación urbana. El agro alimentó así a la economía, aún cuando no pueda hablarse propiamente de un proceso de acumulación sostenido, en el sentido que el excedente no llegó a convertirse en capital reproductivo; y

c) Se destinó al consumo suntuario de los grandes propietarios 2/

Lo que es equivalente a decir que el excedente agrario, tal como el excedente minero se empleó en actividades de poca importancia para el desarrollo económico, o simplemente se utilizó fuera del país, sin que se hiciera nada por evitar estas consecuencias.

Mientras esto sucedía, sin embargo, las condiciones del campesinado, especialmente de aquél ubicado en la zona serrana, se mantenían a niveles de subsistencia. Según los mismos autores citados líneas arriba, "en términos de distribución del ingreso, el subdesarrollo agrario se reflejaba en la ubicación de los trabajadores rurales en el decil más bajo de la escala nacional. Salvo los asalariados de los grandes complejos agroindustriales de la costa, el resto de trabajadores agrícolas tenía un nivel de ingresos que en 1961 fluctuaba entre 1,000 y 3,200 soles anuales...". De este modo, una gran mayoría de la población del país, aquella precisamente sobre la cual debiera haberse estructurado un plan de desarrollo nacional, se marginaba del circuito económico.

Seguir profundizando en este tema, así como en la revisión de estrategias de desarrollo hasta 1969, llevaría el estudio a un nivel de detalle innecesario. Porque de una

---

1/ Webb, Richard - "Government, Policy and The Distribution of Income in Peru, 1963-1973", en "The Peruvian Experiment, continuity and change under military rule", Princeton University Press, 1975.

2/ Matos Mar/Mejía, "La Reforma Agraria en el Perú", Instituto de Estudios Peruanos, Pág. 35.

u otra manera, los distintos acontecimientos que se sucedieron en el período bajo estudio, respondieron al mismo patrón de comportamiento. Una perniciosa vocación de corto plazo por parte de las clases dirigentes que siempre negó la posibilidad de desarrollo del país; una pasividad igualmente perniciosa por parte de las clases económicas más bajas, que no motivó en consecuencia ningún cambio en las relaciones tradicionales, ni tampoco indujo un proceso de desarrollo, aunque sólo hubiera sido por sintetizar las aparentes contradicciones en que se desenvolvía la vida económico-social del Perú.

El capítulo siguiente trata en cierto detalle los cambios efectuados durante el período 1969-1975. El único período en nuestra historia republicana en que se intentó un proceso de reformas estructurales, aunque partiendo de una evaluación no del todo correcta de la idiosincrasia peruana y con serias deficiencias de implementación.

4. El Período 1969-1975

Tratar de explicar las razones que ocasionaron el movimiento militar de 1968 es entrar en el terreno de la especulación. Es cierto que la situación económica y política se había deteriorado de una manera importante, pero no hasta niveles dramáticos. Por otro lado, durante el gobierno de 1963-1968 se habían presentado brotes guerrilleros que, al momento del golpe militar habían sido sofocados, aunque aparentemente su influencia dentro del movimiento militar, en el sentido de provocar en estos una "toma de conciencia" acerca de la realidad peruana, fue un factor desencadenante del movimiento y de su direccionalidad.

Al momento del pronunciamiento militar las estructuras tradicionales seguían vigentes. Si bien algunos tibios cambios se habían producido, estos eran cuestión de grado, tales como un cierto cambio en las relaciones de poder dentro del grupo tradicional. En cuanto a la estructura del país en general, un tímido intento de reforma agraria no había llegado a alterar ni siquiera perceptiblemente las condiciones de tenencia de tierras. En lo fundamental, se mantenía el mismo esquema ya reseñado.

Mucho se ha especulado y mucho se especulará todavía acerca de las verdaderas motivaciones de los comprometidos en el movimiento militar. Pero lo que sí resulta claro es que pese a sus limitaciones y contradicciones, pese a no contar con una base ideológica suficientemente coherente y, en fin, pese a los errores de implementación de algunas reformas, el proceso militar que se inició en 1968, fue el primer intento realizado en nuestra historia republicana por cambiar el orden de cosas que había predominado por 150 años.

Las ideas centrales tras la serie de reformas que se dieron con el movimiento militar de 1968, la mayoría de las cuales se produjo en los dos primeros años de gobierno, fueron las siguientes:

- Apropiación por parte del Estado de la mayor parte de los excedentes generados en las actividades clave de la economía, básicamente minería y petróleo.
- Minimización del poder económico de los grupos tradicionales, con la finalidad de abrir paso a una nueva clase empresarial.
- Redistribución del ingreso familiar mediante participación directa de los trabajadores en las utilidades de las empresas (sector industrial, pesquero y minero) y, mediante la reforma agraria.

Las tres premisas eran aparentemente correctas. Por un lado tendían a desarrollar el

mercado interno con la finalidad de hacer factible un importante programa de industrialización y, por otro lado, permitían que los excedentes generados en los sectores exportados pudiesen ser redistribuidos en el resto de la economía. Pero así como eran válidas teóricamente debieron haber sido materia de una implementación por demás cuidadosa y pragmática. Porque si bien el gobierno militar esperaba llevar a cabo un cambio de estructuras profundas, debió tener en cuenta, sobre todo, que las mismas iban a generar, por el lado de los beneficiarios que es el relevante, un nivel de expectativa que en algún momento podría derivar en escepticismo y hasta en oposición. Porque, antes que nada, el cambio de estructuras más importante que requiere el país es el referido a la idiosincrasia del peruano, acostumbrado a un paternalismo tal que lo asocia más con reacciones pueriles que positivas; hecho a un ambiente en el que la inseguridad y la inestabilidad política, por ser la constante de nuestra historia republicana, generan oportunismo y especulación antes que una predisposición a esperar resultados en el mediano plazo.

La digresión anterior es válida para entender, realmente, por qué un proceso como el iniciado el 3 de octubre de 1968 no dio los resultados que se esperaban y, cabe resaltar que de la conducta señalada, no eran ajenos tampoco los mismos hacedores de la política económica y social que se implementó.

La primera reforma que se intentó, fuera de la expropiación de los bienes de la International Petroleum Company que constituía un acto de pleno derecho del Estado Peruano, fue la reforma agraria, promulgada en julio de 1969. En términos prácticos, la reforma agraria no fue una sorpresa. De hecho venía siendo esperada desde hacía tiempo y si no se implementó con anterioridad fue porque el poder económico y el político se guían identificados. Pero, a medida que esa identificación se iba resquebrajando la posibilidad de una reforma real se incrementaba.

Aunque parezca un contrasentido, el defecto mayor de la ley de reforma agraria fue su superficialidad. Porque si bien transfirió la propiedad de la tierra de los terratenientes a los campesinos, dejó sin resolver aspectos esenciales de un proceso total. No se estudió la financiación del proceso, ni se intentó beneficiar a todos los que laboraban en el sector. Antes bien, las empresas fueron transferidas a las cooperativas u otras formas de organización comunal, pero beneficiaron únicamente a los que ya antes de la reforma eran los privilegiados del sector. El efecto redistributivo fue pues bastante limitado y el efecto en el crecimiento económico bastante pobre en términos reales (Cuadro Nº 1).

La reforma debió ser mejor y, de hecho, pudo ser mejor, de no haber mediado precisamente un injustificable apresuramiento por parte del gobierno, derivado aparentemente de problemas internos en el mismo, esto es sumamente ilustrativo, porque este solo hecho confirma la apreciación dada líneas arriba en el sentido de que los vicios de comportamiento que afectan nuestro desarrollo se encontraban presentes en los mismos que deberían haber inducido un cambio total.

No quiere decir lo anterior, sin embargo, que la reforma agraria fuera un completo fracaso. Porque aparte de otras consideraciones, lo importante es que se diera y que aún hasta hoy día tenga características de irreversibilidad.

CUADRO Nº 1

INDICE DE PRODUCCION AGRICOLA

Años	Todas las Cosechas	Productos Alimenticios	Productos Alimenticios per Cápita
1968	100	100	100
1969	108	110	107
1970	117	120	113
1971	119	123	112
1972	118	123	110
1973	124	129	111
1974	121	126	107
1975	126	133	109

FUENTE: Thorp & Bertram, Op. cit. Págs. 315.

La segunda reforma, en orden cronológico, fue la del sector industrial, realizada a partir de la promulgación de la ley 18350, "Ley General de Industrias".

La concepción de esta ley, obviamente distaba mucho de los intentos anteriores de regular el sector. En primer lugar, se reservaba para el Estado una serie de actividades, calificadas como básicas, considerando su importancia en el desarrollo de otros sectores y en el abastecimiento de productos clave. Así, industrias, como la del cemento, fertilizantes, química y petro-química, quedaban reservadas para el sector estatal. En segundo término, se daban amplios incentivos para la reinversión de utilidades, especialmente cuando éstas se daban en regiones fuera del área de Lima y Callao. En tercer lugar, en uno de los aspectos más conflictivos de la ley, se creaba la Comunidad Industrial, la misma que por intermedio de su participación en las utilidades vía dividendos y acciones, debería alcanzar una participación en el capital de las empresas equivalente al 50 por ciento. Paralelamente, el nivel tarifario se elevaba sustancialmente y las facilidades para las industrias se ampliaban.

Si la idea era crear una economía mixta con dos sectores (público y privado) fuertes y complementarios, la comunidad industrial tal como fue planteada no era el vehículo más propicio para el logro de este objetivo. Porque, dejando de lado consideraciones de carácter más bien filosófico, la sola posibilidad de que el capitalista pudiera en determinado momento perder la mayoría de su participación, introducía un elemento de riesgo bastante severo. Por otro lado, si lo importante era el aspecto redistributivo de la reforma, bastaba con asignar a la comunidad un porcentaje prestablecido de las utilidades del ejercicio. De modo que, por lo menos en este punto, la disposición era contradictoria con los objetivos aparentes del Gobierno en esos momentos.

En otros aspectos, la ley tenía rasgos positivos, al menos en teoría, como la idea de descentralizar la economía permitiendo importantes exoneraciones tributarias para proyectos ubicados fuera del área de Lima-Callao. Sin embargo, ya se había intentado es

to mismo hacia 1960, cuando se dio la ley 13270, y los resultados fueron casi nulos. La diferencia entre una ley y otra, supuestamente era la nueva clase empresarial que ahora accedía a la posibilidad de crear industria. Supuesto que falló estrepitosamente.

Los resultados, en términos cuantitativos, fueron desalentadores y, de hecho, los nuevos industriales, al menos en términos relativos, no cambiaron en lo más mínimo el patrón de conducta que mostraban los empresarios tradicionales. Más aún, durante este período fue notoria una rara solidaridad entre los dos. Así, la mayoría de empresarios que pudo y debió beneficiarse de las oportunidades que se presentaban, prefirió adoptar una actitud conservadora y tímida, aún cuando en términos prácticos no habían sido afectados en ningún aspecto; antes bien eran beneficiarios de una situación que supuestamente habían esperado, aunque no necesariamente en el contexto en que se dio.

Los resultados y las tendencias, en fin, determinaron un cambio en el objetivo del gobierno en cuanto a la orientación de la política económica y del peso relativo de los distintos agentes. En lugar de propender a una economía mixta, el Estado se vio obligado a tener un rol mucho más importante, fortaleciendo especialmente su acción empresarial.

En cuanto a los excedentes y su manejo, hacia mediados de los 70 el Estado había ya asumido las mayores empresas del sector minero y petrolero, y controlaba además una buena parte del sistema bancario. De este modo el Estado debería tener a su disposición una cantidad de recursos mayor a la que hubiera podido disponer en cualquier otra circunstancia anterior. Y esto fue así realmente. Según información recogida por Thorp & Bertram, los ingresos por exportaciones se incrementaron entre 1969 y 1974 en 71 por ciento, verdad que teniendo en cuenta el mejoramiento de los precios, ya que el volumen físico de las exportaciones disminuyó en el mismo período en aproximadamente 30 por ciento.

Para entender realmente por qué el proceso que se inició en 1968 no tuvo un desarrollo mayor, es necesario incidir en un aspecto que prácticamente se dejó de lado, la **planificación**.

La realización de un programa profundo de cambios, como ya se ha dicho, debe ser materia de un cuidadoso proceso de implementación, y esto obviamente en un contexto debidamente planificado. Pero esto no se dio y es así que vemos que el proceso de reforma agraria se da sin mayor estudio y, en consecuencia, cambia de orientación varias veces; el proceso de reforma industrial, siendo importante, no es coherente con los objetivos del gobierno y, en consecuencia, son éstos los que redefinen; y, algo que tiene tanto o más importancia que los dos factores mencionados, el gobierno inicia un programa de inversiones vastísimo y con una característica común, de maduración lenta.

Esta falta de planificación tuvo resultados nefastos, pero sobre todo uno: el incremento violento de la deuda externa del país, tanto para financiar los proyectos del gobierno como para suplantar los recursos perdidos por la retracción del sector privado y el declive de la actividad agrícola. El Cuadro Nº 2 muestra el incremento de la deuda pública externa de 1968 a 1976.

Pero hay, sin embargo, algo que llama especialmente la atención en este defecto del proceso y es que el gobierno militar, por su misma característica de gobierno de-facto, no tenía plazos prestablecidos para llevar adelante los cambios que se proponían. Sin embargo, falló en lo mismo que a estas alturas del documento se muestra ya como una

constante histórica. El predominio del corto plazo sobre el desarrollo del país. La búsqueda de éxitos inmediatos desvirtuó la naturaleza del proceso. La improvisación, o en el mejor de los casos, la intuición, predominaron sobre el concepto de planificación.

El proceso finalizó, para cualquier fin práctico, en 1975. Se perfiló en determinado momento como una alternativa real de transformaciones estructurales en un país que las necesita con urgencia, pero fracasó y, por lo tanto, tal vez sea pertinente una última reflexión antes de dar por concluido el presente capítulo.

CUADRO Nº 2

DEUDA PUBLICA EXTERNA 1968-1976
(Millones de dólares americanos)

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Ingreso bruto	186	221	190	184	285	574	990	1,046	1,348
Servicio	129	134	167	213	219	347	343	474	511
Ingreso Neto	99	132	69	28	121	309	740	762	1,077
Deuda Total	737	875	945	997	1,121	1,430	2,170	3,050	4,127
Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones	15	16	16	24	23	33	22	34	32

FUENTE: Thorp & Bertram, op. cit. pág. 311.

Se dijo que un proceso de cambios en un país como el nuestro puede generar un nivel de expectativas que puede derivar en escepticismo y oposición, y quizás el período reseñado sea sumamente significativo en este sentido, porque fue notorio que el apoyo del que gozó el régimen militar en sus inicios se diluyó casi totalmente hacia 1975. Cierto es que se cometieron errores, y graves. Pero no es menos cierto que los beneficiarios de las reformas que se emprendieron fueron expectadores antes que verdaderos actores del proceso y opositores del mismo cuando la correlación de fuerzas cambiaba en el seno del gobierno.

Si un proceso como el que se llevó a cabo en el período que se ha reseñado merecía o no un apoyo es asunto que no corresponde tratar en este documento. Lo que se quiere significar con lo señalado en el párrafo anterior es la necesidad de replantear los conceptos que de relaciones entre clases parecen prevalecer. Por que sólo de un conocimiento certero de la naturaleza de la sociedad que se quiere cambiar, podría deducirse las políticas generales y específicas que se deberán aplicar.

5. Etapas Subsiguientes

De 1975 a 1980 el proceso militar fue cambiando de direccionalidad, hasta finalizar aplicando políticas del más puro corte neoliberal. En realidad, este fue un período que no se justificaba, en términos de permanencia del gobierno de-facto. Habiéndose ya terminado con los intentos reformistas; con una alegada pero poco visible intención de "consolidar reformas" y, antes bien, con una cierta inclinación de desandar el camino emprendido anteriormente, los cinco años que duró todavía el gobierno militar fueron más bien de parálisis en términos de desarrollo del país.

Finalmente, el gobierno llamó a elecciones originando el segundo gobierno de Acción Popular, elegido esta vez con una mayoría impresionante: 45 por ciento de la votación. No solamente la cifra era impresionante, sin embargo. Es tanto más significativa cuanto que la campaña de A.P. se basaba más bien en slogans efectistas que en planteamientos concretos. Para los que pensaban que los años de gobierno militar habían cambiado de alguna manera la mentalidad peruana, esta votación resultó reveladora.

Lo que sucedió posteriormente es casi una repetición del patrón de conducta de los gobiernos tradicionales que ha tenido el país. Esta vez, explícitamente y con argumentaciones teóricas supuestamente válidas, se intentó el retorno a un modelo de desarrollo basado en la exportación de materias primas y la importación de bienes de consumo. Cierto es que este modelo, al menos en su fase de generación de divisas vía exportaciones, no fue dejado en ningún momento. Esta vez, sin embargo, se pretendía -además- eliminar -en aras de la eficiencia- un buen porcentaje de la industria establecida, para lo cual se rebajaron fuertemente las tasas arancelarias, sometiendo a la industria nacional a una competencia por demás utópica con aquella de los países desarrollados. Los resultados son evidentes y se reflejan no sólo en la caída del sector industrial en su participación en el PBI, sino también en la incapacidad de este sector para absorber mano de obra y crear nuevos empleos. De hecho el número de desempleados y sub-empleados ha aumentado desde 1980 a la fecha, y no solamente en términos relativos, sino en términos absolutos.

En cuanto al sector agrario, la política aplicada ha sido por demás indecisa, debatiéndose entre un deseo casi manifiesto de revertir el proceso y una falta de convicción para llevar adelante tal iniciativa. En términos de desarrollo del sector, obviamente, los resultados han sido por demás negativos. El nivel de vida del campesino se sigue deteriorando y con ello la distribución del ingreso en el país se continúa sesgando a favor de los grupos de poder tradicionales, aunque las individualidades dentro de éste se hayan alterado. Lo cual, por supuesto, no altera el calificativo pues jugamos en función a patrones de conducta y no a personas circunstanciales.

Los sectores más favorecidos por esta política, que no se limita en esta etapa a este gobierno, sino que se remonta a 1975, son aquellos ligados a la exportación de materias primas, tales como las empresas petroleras establecidas en el país y los exportadores de cobre, incluyendo a las empresas estatales involucradas en esta actividad. Cierto es que la caída de los precios internacionales de nuestros principales productos de exportación no ha favorecido por su lado el desarrollo de la actividad exportadora, aunque para tratar de paliar este efecto se ha implantado una política de devaluación acelerada, de evidente impacto inflacionario.

La participación del Estado en la economía se ha ido diluyendo y, aunque todavía cuantitativamente importante, cualitativamente es escasa. La planificación prácticamente ha desaparecido, no habiéndose dado en el período 1980-1984 ni un plan de desarrollo

con metas específicas. La Actividad Empresarial del Estado ha tratado de ser minada desde sus cimientos.

Si se revisan los tres aspectos que se señalaran al inicio de este documento como características de nuestra historia económica republicana, y se comparan con los que ahora vivimos, se encontrará una coincidencia notable. No es, en ningún caso, una coincidencia forzada. Al contrario, fluye de cualquier análisis serio que se haga. La política que se aplica hoy en día es, pues, la misma que se aplicó tradicionalmente y que condujo al país a un estado de subdesarrollo notorio.

6. Conclusiones

La situación en que se encuentra hoy día el Perú en casi todos sus aspectos: económico, político y social, no es casual, ni coyuntural ni, mucho menos, sorpresiva. Por lo menos para quien quiere observar lo que sucede con una dosis mínima de imparcialidad.

El país sufre de serias deformaciones de tipo estructural, tanto en lo que se refiere a configuración económica como a disposiciones y actitudes del peruano promedio, y cuando un mal se convierte en estructura en un país, no son viables soluciones parciales ni restringidas. En otras palabras, o las estructuras que impiden que este país avance hacia un efectivo desarrollo se alteran o las consecuencias pueden resultar imprevisibles.

Según datos oficiales, aproximadamente el 70 por ciento de la actividad productiva nacional se encuentra concentrada en Lima y, posiblemente en estos días sea aún mayor. Esto representa no sólo un problema de centralización económica, sino que configura toda una actitud, una suerte de desprecio o desinterés hacia las zonas que siendo la mayor parte del Perú, son sentidas por algunos como extrañas. Tal vez no exista un tema del que se hable tanto y con tanto convencimiento como el de la descentralización. Sin embargo, ¿cuáles son las acciones concretas que se han dado para hacerla efectiva? Dispositivos legales, exoneraciones tributarias, algún intento aislado por parte del Estado y prácticamente nada más. Y la centralización es, de hecho, el gran obstáculo para el crecimiento industrial, la fuente de los brotes de violencia que se han dado y se vienen dando en el país, y la negación absoluta del desarrollo.

¿Ha existido voluntad por parte de los distintos gobiernos para tratar de solucionar este problema? Muy poca. Pero, por otro lado, ¿ha existido voluntad por parte del sector empresarial privado para tomar la iniciativa en la solución de este estado de cosas? Ninguna. Y los dos son, en teoría grandes perjudicados por esta deformación del país.

Si en el Perú primara una concepción de desarrollo, con seguridad no estaríamos en una situación tan grave. Pero ya se ha visto que eso es justamente lo que no existe. Porque como se puede apreciar cotidianamente, es el corto plazo el que domina cualquier decisión. Si esto no se modifica, el desarrollo del Perú será, inevitablemente, un supuesto negado. Porque esto afecta todo nuestro accionar como país y de un comportamiento como éste no se libra casi ningún estamento social y, en consecuencia, éste ha sido el criterio que ha primado en nuestros gobernantes, sin excepción.

Se dirá, y de hecho se dice, que más allá de la costa existe otra cultura que no es receptiva a nuestros patrones de consumo. Se dirá que no existen los medios de comunicación adecuados, y esto es en parte cierto. Lo que no es cierto, sin embargo, es que

éstos sean problemas sin solución. Porque sí, como alguien dijo, la descentralización es una actitud mental, que no existe en nuestro país, y esto es lo que debe ser solucionado como primera prioridad.

Extender el análisis a otros problemas nos llevará a la misma conclusión. Siempre será el "inmediatismo" el factor relevante tras cualquier problema que hoy día sea patente y preocupante.

No es del caso buscar responsables individuales, ni siquiera a nivel de grupo, porque después de todo los comportamientos obedecen a situaciones que se remontan hasta antes de nuestra historia republicana y hoy día sólo vemos la repetición de los mismos. Pero así como se han producido en forma inevitable, así se repetirán también inevitablemente si es que no se da antes una real toma de conciencia. Y en este sentido debe ponerse especial cuidado en el aspecto educativo de la población. Así, entre otras cosas, la educación tradicional debe dejar paso a una educación dinámica y progresista. Una educación que en lugar de ensalzar errores, los reconozca y los explique. Una educación en fin, que no pretenda encontrar todos los males del país en causas originadas más allá de nuestras fronteras, sino en el lugar correcto en el que se generan. Este es el reto más importante que tenemos por delante y que debe ser acometido con decisión y estudios serios.

El anterior es, tal vez, el punto más importante en cuanto a conclusiones de la primera parte de este documento. No será una labor sencilla pero es absolutamente necesaria. Y esto solo, obliga a que se deje de lado cualquier otro tipo de consideraciones.

Revisar los intentos de explicar la historia de nuestro país, por parte de autores extranjeros, principalmente, y también de algunos nacionales, es observar una desesperada búsqueda de racionalidad en un contexto donde este concepto tiene una acepción muy particular y nativa. En este sentido la abundancia de detalles representa muchas veces la mejor alternativa a la dificultad de entender la realidad subyacente, o de querer afrontarla. No ha sido esa la intención del presente documento, porque la única manera de proponer soluciones, que es lo que se tratará seguidamente, es el de aceptar nuestra realidad, por ingrata que esta sea y en sus aspectos fundamentales.

SEGUNDA PARTE

Corresponde, en este acápite, definir o esbozar una estrategia de desarrollo en función de los resultados obtenidos mediante la revisión realizada en la primera parte del documento.

El solo término estrategia de desarrollo implica de por sí un período largo de implementación e institucionalización. Es válido hacer esta salvedad porque contrasta con lo afirmado en la parte del diagnóstico, en cuanto a la dificultad de actuar en función del mediano o largo plazo. Este punto, por lo tanto, será tratado como capítulo aparte al final del presente documento.

La estrategia de desarrollo que se propone debe incidir en los siguientes aspectos:

1. Ampliación del Mercado Interno mediante un programa de descentralización y desconcentración económica, incidiendo básicamente en el desarrollo de la industria y el reforzamiento de la agricultura para consumo interno.

2. Revalorización del concepto de planificación. Formulación de planes y programas a nivel macroeconómico e implementación de los mismos mediante mecanismos adecuados y efectivos.

3. Redefinición del rol del Estado y del peso relativo de los sectores público y privado en el esfuerzo de desarrollo. Institucionalización y organización de la Actividad Empresarial del Estado.

4. Inicio de un proceso educativo que tienda a eliminar los obstáculos que, por motivos de idiosincrasia, se oponen al desarrollo económico.

La estrategia que se propone tiende pues a lograr un crecimiento con desarrollo, dentro de un marco ordenado y en los plazos que sean requeridos. No deja el peso del desarrollo ni en

los hombros del sector privado ni en el del sector público exclusivamente. Antes bien tiende a que los dos sectores se complementen e interactúen en un esfuerzo perfectamente factible. El proceso de planificación, en cambio, si sería conducido por el Estado, por ser el único agente económico que puede tener una visión de conjunto con respecto a las necesidades del desarrollo. Incide, además, en la necesidad imperiosa de llevar adelante un proceso educativo que permita, al menos, minimizar los problemas que, como ya se ha visto, han impedido que el desarrollo sea posible.

La ampliación del mercado interno requiere, como condición básica extender el aparato productivo, desarrollando actividades de este tipo en zonas fuera de las áreas tradicionales. En consecuencia, es necesario perfeccionar por un lado la actividad agrícola, haciéndola atractiva desde un punto de vista económico, al mismo tiempo que se posibiliten las modificaciones necesarias en las organizaciones que poseen las tierras, tratando de beneficiar al mayor número posible de campesinos. Paralelamente, debe iniciarse un proceso planificado de extensión de la frontera agrícola que contemple el desarrollo de programas de irrigación pequeña y mediana.

En segundo término, debe iniciarse un proceso de industrialización en las zonas alejadas del centro, que sea capaz de absorber la mano de obra disponible en el campo, al mismo tiempo que sustituir importaciones o ampliar la oferta exportable. La industria establecida fuera de las zonas tradicionales debe contar, además, con toda la protección que requiera, no solamente en lo referente a incentivos tributarios, sino también en base a la aplicación de tarifas arancelarias diferenciales y créditos promocionales.

La infraestructura necesaria debe ser también considerada, pero nuevamente dentro de un proceso de planificación que permita que la rentabilidad de este tipo de inversiones sea socialmente atractiva. En otras palabras, la infraestructura, la industrialización y el desarrollo de las actividades primarias deben estar lo suficientemente correlacionadas como para que se complementen adecuadamente y se evite al mismo tiempo el despilfarro de recursos.

Posiblemente todo lo anterior resulte obvio, aunque también es cierto que nunca se ha dado un proceso de este tipo en el Perú. En todo caso, se pasará seguidamente a estudiar los requisitos institucionales necesarios para que este proceso se lleve a cabo, incidiendo básicamente en el rol que le cabe al Estado en este esfuerzo.

Como ya se vio en la primera parte de este documento, el rol del Estado en el Perú, salvo el período 1969-1975, ha sido subsidiario en cuanto a esfuerzos de desarrollo integral del país. Sin embargo, y, al margen de cualquier consideración ideológica que para el caso resulta irrelevante, su presencia activa es imprescindible para que el proceso se implemente.

En primer término corresponde al Estado institucionalizar el concepto de planificación activa, de modo que las acciones específicas que se tomen se encuadren dentro de un plan con objetivos y metas cuantificables. Planes que, por otro lado, deben corresponderse con los recursos humanos y materiales del país, incluyendo en este concepto el incremento de la disponibilidad de recursos que se deriven de la aplicación del plan.

El plan de desarrollo debe tener, al menos, cuatro características:

- Debe proyectarse al mediano y largo plazo (planes quinquenales y decenales).

- Debe tener la flexibilidad necesaria como para ser reajustado si las condiciones presupuestas varían en forma importante.

- Debe ser el marco dentro del cual se encuadren las acciones de corto plazo. En este sentido los presupuestos anuales de la República deben corresponderse con las metas de mediano y largo plazo.

- Debe ser el instrumento matriz para la toma de decisiones por parte de los organismos que lo deben implementar. En este sentido, su elaboración no debe ser facultad exclusiva en un ente aislado, sino producto de una interrelación dinámica entre distintos organismos del Estado.

El último punto es tal vez el que más atención merece en el contexto del presente documento. Porque la elaboración de un plan es abstracto no es solamente inconveniente en cuanto a sus alcances, sino que resulta de implementación dudosa al no estar imbuídos de su intención los que se encargarán de ejecutarlo. Evidentemente, se debe reconocer que el mejor conocimiento de un sector específico lo tiene -o debe tenerlo- el responsable directo del mismo. Ese conocimiento, por lo tanto, debe servir de insumo al plan y será función, entonces, del organismo rector consolidar los distintos aportes y fijar las prioridades que le darán estructura definitiva.

Escapa a los alcances y objetivos del presente documento el describir un ciclo típico de planificación. Pero sí debe recalcarse la importancia fundamental que tiene esta actividad en un proceso de desarrollo. Se puede afirmar sin temor a exagerar que no puede haber desarrollo económico fuera de un contexto ordenado. Afirmación que, por lo demás, tiene un definitivo aval histórico.

En línea con lo anterior, es pues urgente activar el sistema nacional de planificación, desligando del ámbito del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio, la responsabilidad integral del desarrollo económico, dejándole la responsabilidad de manejar los recursos financieros del país en función del plan, y no a la inversa, como podría suceder.

En cuanto a la implementación propiamente dicha, sí resulta necesario redefinir algunas instituciones actualmente existentes con el objeto de que se logren resultados concretos. A partir de este punto, se ingresa al estudio de lo que debería ser la Actividad Empresarial del Estado y la interrelación de ésta con la del sector privado.

En la actualidad la Actividad Empresarial del Estado adolece de varias fallas que la limitan. En primer lugar, las empresas que la conforman se encuentran desperdigadas y sus relaciones con organismos superiores son bastante confusas. En segundo término, y esto es quizás lo más importante, no tienen objetivos concretos y definidos que les permitan realizar una labor de planeamiento interno acorde con metas macroeconómicas. En tercer lugar, sus posibilidades de desarrollo son inciertas por cuanto no se mueven en un contexto con reglas de juego definidas.

La creación de la Corporación Nacional de Desarrollo, mediante el D.L. 206 del 12 de junio de 1982, constituyó el primer intento por ordenar el sector de las empresas del Estado. Y, aunque el planteamiento no se ha concretado, sí se han realizado algunos esfuerzos puntuales por mejorar la Actividad Empresarial del Estado. Es necesario, sin embargo, ir mucho más allá en el desarrollo de estas actividades.

La importancia de la Actividad Empresarial del Estado dentro de una estrategia de desarrollo es difícilmente cuestionable y, esta afirmación es casi una síntesis de lo ya tratado en el presente documento. Porque si se acepta que es necesario ampliar el mercado interno llevando el desarrollo a zonas donde este no existe; y si se acepta que, por el momento no existe una disposición manifiesta por parte del sector privado por llevar adelante este proceso, re

sulta evidente que es el Estado el único agente económico capaz de impulsar esta actividad. No se discute la necesidad de que el sector privado participe en este esfuerzo, esto es innegable. Pero en aras del pragmatismo se debe reconocer que es el Estado a través de sus empresas el que debe liderar este proceso.

La Actividad Empresarial del Estado es pues, uno de los mecanismos más importantes para materializar el proceso de planificación y este solo factor obliga a que su desarrollo sea ordenado y dinámico.

La eficiencia de la Actividad Empresarial del Estado es algo que, necesariamente, debe evaluarse en términos de conjunto. En otras palabras, el conjunto de las empresas que la conforman debe tener objetivos concretos y cuantificables y los objetivos de cada una deben ser compatibles con aquellos. Por citar un ejemplo a título ilustrativo, los planes de expansión de cada empresa individual deben ser compatibles con los objetivos señalados en un plan global. Y puede darse el caso que dicha expansión sea inconveniente y en consecuencia postergada o eliminada. Esto en consecuencia, debe reflejarse en objetivos concretos pre-fijados para cada empresa y en función a los cuales se guíe la acción de los órganos superiores de la misma. A partir de esta definición, cada empresa debe manejarse en forma autónoma y su operatividad interna no debe ser alterada por interferencias perniciosas. Es un hecho que en la actualidad existen demasiados controles por parte de diversos organismos que, en muchos casos, hacen que la toma de decisiones al interior de las empresas se convierta en un asunto riesgoso. Por otro lado, el contexto en que se mueven las empresas debe ser necesariamente estable, ya que la incertidumbre es el factor que más contribuye a paralizar el desarrollo de una empresa individual.

En consecuencia resulta imperativo que la Actividad Empresarial del Estado dependa de un único ente rector como podría ser un Instituto de Inversiones del Estado, ya que ésta es la única manera de fijar objetivos coherentes, evaluar su cumplimiento y proveer un contexto ordenado para su desarrollo. En la actualidad -como ya se indicó- las empresas se encuentran dispersas y la mayoría de ellas depende de los Ministerios sectoriales respectivos. Esto último no sólo impide la fijación de objetivos coherentes a nivel de conjunto, sino que introduce un factor político que desvirtúa la naturaleza de la actividad empresarial. Tiene además otro factor en contra: por su naturaleza, los ministerios deben ser normativos y no ejecutivos. Cuando ambas funciones se juntan, se da el caso que la normatividad queda condicionada a las necesidades operativas de una empresa individual, lo que es a todas luces inconveniente.

Para lograr el objetivo básico de la Actividad Empresarial del Estado, que ya se mencionó, debe propenderse a la participación del sector privado en los capitales de las empresas que se planeen, siempre que esto sea posible. En este sentido, el Estado debe cumplir también una función promotora importante, interactuando con el sector privado, nacional o extranjero. No existe razón que impida que ambos sectores se complementen en beneficio del desarrollo del país. Por otro lado, esta actividad debe ayudar a la creación de un accionariado difundido, permitiendo así la generación de recursos a través de la venta de acciones y participaciones del Estado en sus empresas, con el único requisito de que los mismos sean aplicados en la subsecuente ampliación del aparato productivo nacional.

En la medida que esto se concrete, se habrá dado un importante paso en el establecimiento de las bases necesarias para iniciar un proceso de desarrollo ordenado. Porque todo lo anterior tiende en buena cuenta a definir las reglas de juego y terminar con los movimientos pendulares que tanto daño han hecho a las posibilidades de consolidación del país.

Queda como último punto a tratar aquél referido a la iniciación de un proceso educativo, en

un sentido más amplio, que tienda a eliminar los rasgos predominantes en nuestra idiosincrasia y que de alguna manera han sido el eje alrededor del cual ha girado el presente documento. Y vale la pena recalcar que si esta "distorsión", tal vez la más grave, no se corrige, los esfuerzos pueden resultar inútiles. Es necesario ante todo introducir estabilidad en un medio sistemáticamente inestable. Es necesario dictar reglas de juego que se mantengan e institucionalicen, que permitan pensar en plazos relativamente largos, que eliminan el concepto imperante de que el oportunismo es la única posibilidad de desarrollo personal.

Corresponde a los encargados de conducir el país tomar las medidas correctivas para iniciar un proceso que será inevitablemente largo, pero que no admite dilaciones. Será necesario llegar a acuerdos de principios que permitan que el país se desarrolle por un camino más o menos estable y que, al mismo tiempo que respete las discrepancias, acepte los logros sin modificar los sustentos básicos de los mismos. Al mismo tiempo será conveniente reformar nuevamente el sistema educativo formal, dentro de una concepción pragmática, que fomente el espíritu analítico y que, fundamentalmente explique nuestro devenir histórico como realmente fue. Sólo la comprensión cabal de nuestra realidad permitirá mirar el pasado con actitud crítica e impedir en consecuencia la repetición de errores o actitudes totalmente negativos.

La interrelación entre educación y desarrollo es axiomática y la educación implica en este contexto la adopción de actitudes disciplinadas, el castigo y la condena a los actos de corrupción e inmoralidad, el reconocimiento de aquellos otros que sí conducen al progreso del país. Si esto no se da, nuestro desarrollo seguirá siendo una utopía y nuestro sistema de vida se verá seriamente amenazado.

Tal vez esta reflexión parezca impropia para un documento de naturaleza técnica pero es que en el Perú los análisis y soluciones puramente técnicos no son los únicos y tal vez ni siquiera los más importantes. La mejor estrategia puede fracasar si se desvirtúa la motivación principal de la misma. Y ésta es una probabilidad todavía demasiado alta en nuestro país.

TERCERA PARTE

Una vez esbozada una estrategia de desarrollo, toca ahora estudiar la situación del funcionario público, dada su importancia en la fase de implementación de la misma.

Aunque los funcionarios públicos no caen bajo una única categoría, existen aspectos comunes a su accionar, ya sea que se encuentren dentro del aparato del Gobierno Central o en el sector de las empresas del Estado. Los principales puntos de coincidencia son los siguientes:

- Falta de objetivos en el contexto en que se desempeñan, lo que resulta muchas veces en fustración o desinterés en la función misma y en la consecuente "burocratización" del funcionario.

- Poca estabilidad en el cargo debido a cambios políticos, lo que atenta contra las posibilidades de desarrollo personal en el sector público y consecuentemente contra el desarrollo del sector.

- Niveles de ingresos bajos en comparación con el promedio del mercado.

A continuación se analizarán separadamente los puntos anteriores con la finalidad de estudiar los distintos problemas en su real dimensión, ya que cada uno de ellos tiene un impacto distinto en la motivación del funcionario público.

1. Falta de Objetivos y Burocratización

Este es un punto que ya se trató anteriormente pero cuya importancia obliga a tratarlo de una manera más amplia.

En términos generales se puede afirmar que en cualquier función que se desempeñe, tan

importante es saber qué se hace como por qué se hace. Más aún, la justificación de toda decisión importante debe estar ligada necesariamente con la repercusión de la misma en el corto y mediano plazo. Pues bien, esto último es precisamente, lo que está generalmente ausente en la función pública. Dejando aparte casos singulares, el funcionario resulta muchas veces simple sujeto implementador de acciones cuya motivación le es extraña, y son comunes los casos en que el mismo funcionario debe aplicar en períodos de tiempos cortos, acciones contrapuestas que ni se explica ni es capaz de explicar.

Con diferencia de grados, lo anterior es aplicable a prácticamente todos los niveles de la función pública. Porque si bien hay diferencias en cuanto al conocimiento de las motivaciones subyacentes a una decisión importante entre un funcionario de cargo elevado y uno de rango medio, ésta está más bien referida a detalles específicos que a la esencia misma del acto que debe realizar.

En las circunstancias actuales, y esto es un hecho, la situación no puede ser distinta. Porque en la medida que todo el sector público carece de objetivos concretos, el funcionario individual se verá inevitablemente limitado a un accionar errático y poco importante. Es más, se ve obligado a limitar su interés al corto plazo, es decir, a las decisiones de rutina, ya que inevitablemente, en un medio no planificado, las decisiones más importantes se toman en forma casi aleatoria y a los niveles más altos. Esta es una de las consecuencias más peligrosas. Porque, inherente como es a cualquier persona, la necesidad de importancia y reconocimiento, el funcionario tratará de trasladar esos conceptos a decisiones que no las ameritan. En otras palabras, tratará de convertir en importantes,asuntos que no lo son, con lo cual se genera el proceso de burocratización.

La burocratización, término utilizado con connotaciones peyorativas, es asociada con varios factores como ocio, incapacidad, etc. Pero la realidad es otra, totalmente distinta. La burocratización o la burocracia en su sentido más negativo, es una abierta manifestación de poder por parte de quienes no encuentran otra manera de expresarlo, porque el sistema en que se desenvuelven no se los permite. Así, un trámite que podría tomar un tiempo muy corto, es sistemáticamente aplazado y dilatado. El poder, entonces, se ejerce de la manera más perniciosa posible, aunque de este modo el funcionario adquiere una cierta importancia que llena una necesidad personal.

Cierto es que el proceso de burocratización podría darse también en un contexto planificado y de hecho sucede en otras partes. En este caso,el problema se presenta cuando los objetivos y metas,aún habiendo sido formulados,no son trasmitidos a todos los niveles, pero básicamente por otro motivo que también está presente en nuestro medio : la concentración en la toma de decisiones a la que se hizo referencia líneas arriba.

Tal vez como resultado de la falta de coherencia en que se desarrolla el accionar del sector público, todas las decisiones importantes y muchas que no lo son tanto, son tomadas a los niveles más altos y luego simplemente trasmitidas para su ejecución. En muchos casos, además, son decisiones más bien espasmódicas y sin el sustento adecuado. Este sustento, justamente, debería darlo como elemento para la decisión,el funcionario encargado de implementarla. Pero esto o no se da o, cuando se presenta, se fuerza de antemano la conclusión técnica a la decisión ya tomada con anterioridad. Es decir, la libertad de acción del funcionario se ve condicionada a un pie forzado. En este caso, entonces, el funcionario resulta "justificador" de decisiones que muchas veces no comparte y que en la mayoría de los casos no es capaz de entender dentro de un contexto más amplio. Los resultados son obvios. La frustración y el desinterés por una fun

ción que en estos términos le es ajena, y nuevamente la burocratización como ya se definió.

Ahora bien, ¿es posible alterar esta situación? Y, si es así, ¿qué acciones deberían tomarse?

En primer lugar ordenar el sector, lo que sólo podrá hacerse dentro de un contexto planificado, en que cada institución sepa su función y conozca sus objetivos.

De este modo tanto las instituciones del Gobierno Central como aquellas que configuran la A.E.E. podrán planificar su propia labor. Como se dijo en otro lugar de este documento, cada institución debe participar en forma activa en el proceso de planificación. Y dentro de cada institución todos los funcionarios responsables de implementar acciones, deben coordinar sus actividades de manera que el producto de cada institución responda de la manera más amplia a las necesidades del sector o empresa correspondiente. De este modo, los funcionarios se integrarían al proceso de planificación desde su inicio.

Después que el ente rector de la planificación nacional coordine y priorice todos los planes y produzca un documento final, éste debe ser revisado en cada institución de manera que se pueda planear el accionar interno de la misma. Proceso éste en que, nuevamente, deben participar los funcionarios señalados en el párrafo anterior. Finalmente, cada institución debería hacer una evaluación periódica de la ejecución de su propio plan, de la concordancia del cumplimiento de éste con los objetivos del plan general, y participar -asimismo- en la revisión periódica de éste último, retroalimentando y proponiendo modificaciones cuando sea necesario.

De este modo se habría llenado el vacío que produce el no saber por qué se llevan a cabo las acciones específicas y que contribuye al proceso de burocratización. Porque, al menos en este aspecto, se le habría dado al funcionario una función realmente activa.

En segundo término, debe propenderse a la desconcentración en la toma de decisiones, lo que se amerita mucho más si se cumple con el ejercicio anterior. Es decir, cada funcionario debe ser evaluado en función al cumplimiento de sus propias metas, lo que implica necesariamente que se delegue en él un grado de autoridad acorde con la responsabilidad que, nominalmente tiene, y este esquema debe ir repitiéndose bajando en el nivel jerárquico de cada organización.

Evidentemente, no es una tarea fácil. Pero su implementación se verá simplificada en la medida que se introduzca dinamismo en las instituciones. En la medida, además, que cada uno conozca sus objetivos, y finalmente, cuando a nivel de funcionarios los niveles de responsabilidad y autoridad se correspondan. Porque este último es un factor cuya ausencia hace más rígida la marcha de cualquier institución. Evidentemente, asumir responsabilidades por decisiones ajenas no es -por calificarlo de alguna manera-prudente. Y así se da el caso de muchos funcionarios que prefieren un puesto intermedio en la organización, con responsabilidades limitadas, antes que ascender en la escala y poner en peligro su estabilidad, aún cuando técnicamente estén bien preparados para asumir responsabilidades mayores.

De esta manera se estaría atacando en uno de sus flancos principales al proceso de burocratización y se estaría consiguiendo, o tratando al menos, que la necesidad natural de importancia y poder se canalice positivamente y se aseguraría además revalorizar

al funcionario público en virtud de las consideraciones anteriores. Buena parte del desprestigio que va asociado con el puesto público se debe realmente a que su situación incómoda es visible y a que su opinión muchas veces resulta intrascendente, como producto de un sistema que permite que esto suceda, inevitablemente.

Lo anterior contribuirá también a iniciar un proceso educativo al que tanta mención se ha hecho en el presente documento. En primer lugar porque introducirá los conceptos de orden y plazos en el sector público y permitirá transmitirlos incluso a un espectro mucho más amplio en vista de la estrecha interrelación existente entre los sectores público y privado y, en segundo término, porque permitirá la evaluación de la gestión de cada funcionario en relación con metas concretas, en función a cuyo cumplimiento se deberán otorgar los incentivos necesarios o aplicar las sanciones correspondientes.

2. Poca Estabilidad en el Cargo

Es éste un aspecto íntimamente ligado con el anterior, pues conduce a los mismos resultados negativos ya señalados.

Es conocido que tan pronto se produce un cambio político, las instituciones sufren cambios violentos, afectando sobre todo aquellos cargos que son, precisamente, los que deben darle continuidad a la institución. Es más, los cambios por conocidos son esperados casi con naturalidad, lo que de por sí es bastante elocuente en cuanto a la motivación que pueda tener un funcionario público.

Ahora bien, en la mayoría de los casos no hay razón técnica que justifique esta ola de cambios. Menos aún cuando un puesto público, como uno equivalente en el sector privado, implica no solamente poseer conocimientos técnicos básicos sino, fundamentalmente, una cantidad de experiencia importante adquirida en el desempeño mismo de la función.

¿Cómo repercute esta situación -ya institucionalizada en nuestro medio- en el accionar del funcionario público? Por un lado alimenta el proceso de burocratización, especialmente si se tiene en cuenta que los más posibles de ser cambiados son aquellos que se encuentran en el nivel más alto de la escala jerárquica. Por otro lado, desalienta el perfeccionamiento profesional del funcionario, ya que el mismo -en todo caso- no será reconocido. Y en tercer término, y esto es tal vez lo más importante, no permite una identificación positiva entre el funcionario público y su institución, y menos con el sector. En otras palabras, también por esta circunstancia el funcionario se siente ajeno al medio en el que se desempeña.

Los efectos sobre el sector en sí son obviamente negativos. No es posible en estas circunstancias llevar adelante eficientemente planes, programas y proyectos, al no darse la continuidad necesaria en el personal que los debe ejecutar. Más aún, al estar dichos cambios motivados por razones de naturaleza eminentemente política, el sector entero cambiará periódicamente su esquema de trabajo, lo que es a todas luces inconveniente.

En principio deberá distinguirse dos tipos de cargos públicos: aquellos políticos o de confianza y aquellos de carrera administrativa. Los primeros deberían estar limitados a los puestos más altos de las instituciones -Ministros y Vice-Ministros- o directores de empresas cuando esto sea prácticamente inevitable, mientras que en el de segunda categoría deberían caer todos los demás puestos de las instituciones o empresas. Dentro de las dos categorías, además, debería existir la movilidad necesaria como para

que el funcionario de carrera pueda acceder a un puesto político si así se considera conveniente.

Con respecto a lo anterior, sin embargo, cabe una atingencia, y es que aún suponiendo que la diferenciación mencionada se diera, esto no garantiza de por sí que la continuidad de la institución se vaya a mantener. Pensarlo así sería una sobre-simplificación peligrosa. Porque de no mediar una voluntad de continuidad por parte de los llamados a ocupar los cargos políticos, más altos se alterará inevitablemente la marcha de la institución. Es por lo tanto importante resaltar también en este punto la necesidad de que las voluntades personales estén encuadradas dentro de un marco ordenado y planificado y que, en todo caso, la extracción política de los que ocupen los puestos más altos sirva para garantizar la continuidad del plan y no para desvirtuarlo.

Tal vez este punto sea importante para ilustrar de una manera visible lo ya mencionado acerca de la preeminencia del corto plazo sobre los intereses del país a plazos mayores. Porque finalmente la rotación periódica de funcionarios no encuentra otra justificación que el deseo del primer funcionario de una institución por realizar una labor que le permita logros aparentes en forma inmediata. Poco importa si esto se realiza a costa del desarrollo de la institución que lidera, aunque ésta debería ser la motivación principal.

Finalmente, es importante señalar que la excesiva rotación a que se hace alusión, aparte de todos los efectos negativos que ya se mencionaron, tiene otro que es necesario señalar, y es el incremento de la burocracia en términos cuantitativos. Porque, evidentemente, el funcionario desplazado de un cargo, no necesariamente se retira de la institución. Muchas veces permanece en la misma, aunque en un puesto subalterno, pero incrementando en forma neta el nivel de gasto del Gobierno Central o la empresa, según la institución de que se trate. Incremento del gasto, por otra parte, que resulta en la mayoría de los casos innecesario.

En teoría éste es un punto obvio y no ameritaría mayor discusión. Pero es al mismo tiempo uno de los aspectos más conflictivos de la gestión pública. Su solución, que es evidente y sencilla, requiere de mucha disciplina a nivel político, porque no debe subestimarse lo tentador que resulta seguir el mismo expediente que es ya tradicional y cambiar nuevamente a la mayoría de funcionarios clave sin reparar en las consecuencias.

Mientras más se avance en el proceso de planificación, fijación de objetivos y metas y especialización de funcionarios, el riesgo será menor. Pero seguirá existiendo si paralelamente no se desarrolla una conciencia acerca de la importancia del sector público y de los que laboran en él.

La solución de este problema tiene ventajas obvias, pero una muy especial y ligada nuevamente al aspecto educativo. Introducirá estabilidad en el sistema y esto contribuirá a lograr una visión de futuro en el resto de la economía. Porque en la medida que el funcionario público pueda planificar su propio desarrollo personal, sabiendo que su especialización y sus méritos serán los principales criterios de evaluación de su gestión, empezarán a combatirse problemas tan graves como la burocratización e incluso el oportunismo. Y es que esto último es la respuesta casi natural a la inestabilidad propia del sistema. Esto no es necesario demostrarlo por evidente, pero si conviene recalcar que así como se patentiza en un problema concreto de gestión pública, así es posible extenderlo al resto de los ámbitos de nuestro accionar como país. Por lo tanto, solucionarlo en parte puede ser un primer paso importante para solucionarlo totalmente.

3. Niveles de Ingreso

Tal vez éste sea el aspecto más citado en relación a la eficiencia del funcionario público, y uno de los más distorsionados según la posición del observador.

Así, es común escuchar opiniones acera del gasto excesivo en remuneraciones de funcionarios públicos, o de los bajos ingresos de los funcionarios individuales. Opiniones supuestamente contrapuestas, pero, curiosamente, ciertas las dos. Y es que el número total de funcionarios públicos es tal vez excesivo, trayendo consigo un gasto total elevado, aunque el ingreso individual no sea significativo. En este punto pues, cabe una atingencia. Es cierto que el número de funcionarios aumenta, innecesariamente en apariencia, en proporciones alarmantes. Pero esto se debe a dos factores básicos. En primer lugar, al desorden notorio del sector público, a la falta de objetivos y la falta de disciplina que esto implica. Ya se indicó por ejemplo, como las rotaciones periódicas de personal incrementan en forma neta la burocracia. En segundo término, el aumento de la burocracia representa una de las pocas alternativas viables, aunque parcial, para absorver el excedente de personal disponible a causa de la poca dinámica de nuestra economía. Así, el Estado se convierte en el "gran empleador", pero sin una finalidad positiva. Simplemente como un medio improvisado e irracional de morigerar en algo las presiones sociales. Se puede citar hasta un tercer aspecto, muy ligado a nuestra idiosincracia, y es el de la utilización del puesto público para cumplir compromisos personales, creando vacantes en forma artificial y por supuesto innecesaria.

Volviendo ahora al tema central de este ácapite, se debe señalar que en muchos casos identificar plenamente niveles de ingreso con niveles de responsabilidad es tarea difícil en el sector público. Existen, por supuesto, casos especiales o atípicos. Los funcionarios de aduanas o de contribuciones, por ejemplo, perciben ingresos que no están en nada de acuerdo con la responsabilidad que les ha sido encomendada en términos cuantitativos, lo que da origen a actos de corrupción abierta. O los casos de funcionarios técnicos especializados que encuentran demanda en el sector privado con remuneraciones muchos mayores. Pero estos son casos particulares en los que es sencillo identificar niveles de ingreso con requerimientos del cargo.

Para el resto de funcionarios, el nivel de ingresos es, en términos absolutos, bajo en comparación al resto del mercado laboral. Ahora bien, podría concluirse entonces, como de hecho se hace, que en aras de mejorar la eficiencia de estos funcionarios los niveles de ingreso deberían elevarse. Pero esto sería positivo sólo en parte y por un lapso limitado. Porque de no solucionarse los problemas tratados en los ácapites anteriores -y que son los principales- la eficiencia no mejorará sustancialmente. Si como ya se vio, el sistema mismo induce y obliga a la burocratización, niveles de ingreso mayores sólo conseguirían lograr burócratas mejor pagados, y tal vez sí el resultado sería un mayor incremento de la burocracia, con personas cuyo interés profesional en el sector público es nulo.

Desde otro punto de vista, es decir, enfocando el asunto en función de la estrategia propuesta y de la solución de los problemas principales ya señalados, los ingresos sí deberán aumentar concurrentemente, pues en ese caso sí la responsabilidad y autoridad efectivas ameritarían ingresos importantes. En otras palabras, sólo en esos momentos la importancia de las remuneraciones en función del logro de resultados concretos será determinante.

Se trata pues, de situar el problema en su justa dimensión, sin minimizarlo, pero sin exagerar su importancia tampoco en las actuales circunstancias. El nivel de ingresos

es un problema,, pero no es el problema, y, por lo tanto, su solución debe ser subsidiaria a la de las limitaciones principales dela gestión pública.

Así pues, se han analizado separadamente los tres problemas principales que afectan la gestión del funcionario público y sobre los cuales es posible hacer una generalización en cuanto a aquellos del Gobierno Central y de empresas del Estado. Si existe voluntad para resolverlos se habrá dado un paso muy importante en la solución de muchos problemas colaterales. Pero hay que insistir en un punto. Se necesita mucha disciplina y orden para cambiar este estado de cosas. Porque las soluciones en sí no son complejas; se vuelven complejas y casi imposibles cuando la voluntad de implementarlas está ausente. Es urgente frenar la ingerencia política en el nombramiento de personal técnico en el sector público. De otra manera no habrá posibilidad de avanzar ordenamente en el sector, por más que existan planes y programas técnicamente factibles y coherentes.

Un punto adicional. Se debe reconocer de una vez por todas que la función pública tiene una dinámica propia en un campo de acción definido, que requiere no solamente preparación, sino también vocación. No es igual la preparación que necesita un funcionario público que aquella pertinente para un funcionario del sector privado. No se trata de decir que una sea más importante que la otra. Las dos son igualmente importantes, pero son distintas. El campo de acción del funcionario público es más amplio; su conocimiento de los distintos sectores debe ser mucho más vasto. Porque él debe ejecutar acciones que tienen repercusiones intersectoriales y las mismas deben ser conocidas y evaluadas. Para el funcionario privado el objetivo es maximizar las ganancias de las empresa específica en que se desempeña. Para el funcionario público, en cambio, el objetivo debe ser maximizar la contribución de todo el sector a la economía nacional. En consecuencia, se necesitan especializaciones distintas y una preparación diferenciada.

4. La Gestión en la Empresa del Estado

Este aspecto de la gestión pública es tratado separadamente por cuanto reviste algunas particularidades que no son posibles de generalización en otras instituciones del sector público.

En la actualidad, como ya se mencionó, las emrpesas que conforman la Actividad Empresarial del Estado se encuentran desperdigadas en cuanto a su relación con distintos entes, y la mayoría de ellas dependen directamente de los Ministerios sectoriales respectivos. Esto es evidentemente atentatorio contra la posibilidad de fijar objetivos comunes y coherentes en términos de conjunto. Se propuso entonces como conclusión la creación -o activación- de un único ente rector para la marcha de este conjunto de empresas, por intermedio del cual se trasladaran a éstas -en términos empresariales- las conclusiones de un plan de desarrollo general. Este organismo, además, serviría como amortiguador de las presiones de tipo político que inevitablemente se ejercerán sobre las empresas, al menos en las etapas iniciales de estructuración de la nueva organización.

Una elaboración detallada de la organización de la Actividad Empresarial del Estado está fuera de los alcances del presente documento. Pero conviene estudiar las consecuencias de su inexistencia y el grado en que esto afecta el accionar del funcionario de este tipo de empresa.

Una vez fijados los objetivos de una empresa del Estado, la operatividad interna de la

misma debería desarrollarse con el mínimo de interferencias posible. La única preocupación y el único criterio de evaluación de los objetivos de la misma debería ser justamente el cumplimiento de dichos objetivos. Ahora bien, debe recalcarse que abogar por el "mínimo de interferencias posible", no implica relajar los controles que se ejercen sobre las empresas. Implica sí perfeccionarlos y volverlos conducentes a logros positivos.

En estos momentos, y a manera de ejemplo, una empresa individual está sujeta a los siguientes condicionantes:

- Resolución Suprema para autorizar el viaje al exterior de un funcionario.
- LIcitación Pública o Concurso de Méritos para otorgar la Buena Pró en la ejecución de un proyecto.
- Control de Remuneraciones.
- Controles ordinarios y extraordinarios por parte de la Contraloría General de la República
- Investigaciones por parte de las Cámaras Legislativas

La lista no es exhaustiva. De hecho es mayor, pero lo que se ha señalado es un buen indicador de lo complicado del ámbito en que se desenvuelve la Actividad Empresarial del Estado.

Como ya se dijo, no se trata de proponer la relajación del control. Es más, mal podría proponerse algo así en un medio que necesita orden y disciplina. Pero sí debería propenderse a que el control sea efectivo y positivo. Porque en la actualidad el efecto es paradójico. Es decir, el exceso de control es la mejor excusa para no tomar decisiones, y de hecho el resultado es paralizante; en la práctica la decisión más segura es aquella que no se toma. Y no son pocas las oportunidades en que las consultas previas a la toma de una decisión importante son tan extensas que la oportunidad de una acción provechosa se pierde.

El exceso de controles no se justifica bajo ningún concepto, porque ni siquiera cumple una función educativa. Si los objetivos están prefijados y el principal control se ejercerá sobre el cumplimiento de éstos, no se entiende la necesidad de, por ejemplo, autorización para el viaje de un funcionario si ese viaje va a contribuir al logro de los objetivos; no se justifican los trámites tremendamente engorrosos que se necesitan para otorgar una Buena - Pró si está de por medio la ejecución de una obra importante; y así se podría seguir en otros aspectos. Más aún, se da el caso en que con autorización expresa o tácita de aquellos que imponen los controles, las normas se violan, lo que contribuye necesariamente a fomentar la indisciplina.

Es evidente, y esto al margen de cualquier otra consideración, que ningún funcionario puede desarrollarse plenamente en un ambiente tenso y recargado en el sentido indicado. Salvo, curiosamente, aquellos que por incapacidad técnica no se atreven a desarrollarse y desarrollar su institución. Esta situación, por lo tanto, debe modificarse.

Debe pues limitarse y perfeccionar el control. Y éste debe ejercerse en función del cumplimiento de objetivos y de resultados contables y de preferencia al final de un ejercicio pre-fijado. Si para cumplir con dichos objetivos es necesario incentivar a los funcionarios a través de remuneraciones más altas sin poner en peligro la estabilidad económica de la empresa, es cuestión que sólo los órganos más altos de la propia empresa puede decidir. Si es necesario realizar inversiones urgentes o modificar un programa pre-elaborado, se debe aplicar el mismo criterio. Mientras esto contribuya a

la consecución de resultados positivos no debe existir motivo de suspicacia. Es más, adoptar una práctica como ésta incentivará a los funcionarios a tomar decisiones y a demostrar su verdadera capacidad. La única condición que se debe mantener a toda costa es que el no cumplimiento de los objetivos, por razones injustificadas, traigan consigo una sanción concordante con el perjuicio ocasionado. Esto sí es realmente educativo y fomenta la disciplina. Y la razón injustificada puede ser tanto la acción dolosa como la falta de oportunidad en la toma de una decisión.

De este modo, pues, se crea el marco apropiado para que la empresa se desenvuelva normalmente y para que los funcionarios de la misma se sientan identificados con una meta concreta. Siempre y cuando, por supuesto, se hayan superado los problemas generales ya señalados y analizados.

Queda un punto a ser discutido y es el del nombramiento y elección de los miembros del directorio de las empresas. A estas alturas cabe señalar que se supone que los otros cargos tendrán la estabilidad necesaria, como ya se indicó.

Siempre existirá una cierta presión política por nombrar directores de empresas. Esto es casi inevitable. Sin embargo, esta práctica debe minimizarse. En todo caso, puede reservarse un número reducido de plazas para ser ocupadas por elementos de extracción política. El resto debe, necesariamente, ser elegido entre personas de reconocida capacidad en el ámbito empresarial y en el giro del negocio de que se trate. En este sentido la existencia de un único ente rector, sea cual sea el modo en que éste se organice, impone un filtro conveniente para amortiguar las presiones políticas. Pero nuevamente, de no mediar una disciplina importante en el sector público, esto tenderá a desvirtuarse; como ya es notorio, las grandes perjudicadas serán las empresas y la economía en general. Porque es una realidad, que en la actualidad algunas de las empresas del Estado como institución o incluso como concepto se ven seriamente afectadas por un medio negativo y por directivos inconvenientes.

Los directores de naturaleza técnica -los relevantes en todo caso- deben tener una estabilidad mínima necesaria como para garantizar el cumplimiento de los planes de las empresas y los de éstas dentro de un plan global. Porque es, a todas luces, perjudicial que también a nivel de Directorio se produzcan rotaciones violentas en períodos cortos. Ser director de una empresa implica adentrarse en los problemas de la misma a profundidad y esto toma de un cierto tiempo. Por lo tanto, cada cambio implica nuevamente un período de aprendizaje que limita el accionar de la empresa y confunde o perturba a los funcionarios de la misma. Esto refuerza la propuesta de un directorio mixto -político y técnico- en que la rotación esté limitada a los cargos políticos y la estabilidad garantizada por los de naturaleza técnica. Tal vez en teoría ésta no sea la composición ideal de un directorio, aunque en la práctica y especialmente en el Perú es altamente conveniente.

Hasta aquí, pues, la discusión acerca de la gestión de la empresa del Estado, en el entendido que los problemas aquí señalados son adicionales a los problemas generales ya discutidos, y en el entendido -además- que se reconocerá la importancia de la Actividad Empresarial del Estado como instrumento de desarrollo en un país como el nuestro. Porque esto último es lo que proveerá el marco estable necesario para que los problemas internos aquí mencionados puedan ser atacados y resueltos.

CUARTA PARTE

Resta ahora analizar el tipo de preparación que debería recibir un funcionario público, a la luz de las consideraciones anteriores.

Como ya se indicó, la preparación del funcionario público debe ser diferenciada en cuanto a la educación técnica tradicional, es decir, debe incluir áreas de formación que tomen en cuenta la realidad, importancia y perspectivas del sector público y el rol protagónico que le cabe al mismo en una estrategia de desarrollo.

Por un lado, se debería priorizar todo lo referente al proceso de planificación, incidiendo tanto en aspectos de planificación general como planificación específica o sectorial. En este sentido sería conveniente ofrecer cursos de planificación del desarrollo industrial, desarrollo agrario, desarrollo regional, etc. En todos estos casos debe ponerse especial énfasis en la necesaria e imprescindible interrelación sectorial que debe existir para lograr un proceso de desarrollo integral.

Otra línea de acción debería estar relacionada a la empresa del Estado, su importancia dentro de un proceso de desarrollo y la necesidad de manejarla en términos de conjunto de una actividad. Es muy importante, además, que este tipo de formación esté referido básicamente al caso peruano, aunque sin dejar de reconocer la importancia de experiencias en países similares al nuestro. Lo que debería evitarse es el tomar como punto de referencia las experiencias de país en que, la empresa pública o del Estado cumple un rol básicamente subsidiario, porque la realidad económica de los mismos es totalmente distinta.

El área de administración general, así como el de administración de personal también debería merecer especial atención, pero en el contexto peruano y tomando en cuenta los problemas ya descritos del sector público. En este sentido, deberían abordarse temas como el de descentración en la toma de decisiones, administración por objetivos, fijación de metas y prioridades y evaluación de personal en función de lo anterior. Si bien en este aspecto, y en

en apariencia, no existe mayor diferencia en cuanto a la formación de un funcionario público y otro del sector privado, ésta -como ya se vio- sí existe y sería conveniente, por lo tanto, preparar casos de estudio específicamente ligados al sector público.

Ahora bien, todo lo anterior debería estar precedido por, o enmarcado en, dos áreas de formación que en la actualidad sólo se tocan tangencialmente: La primera debería ser un estudio crítico de la historia económica del Perú, que describa cuáles han sido los reales impedimentos o condicionantes de nuestro desarrollo, de manera de situar al funcionario en un contexto amplio y explicitarle la responsabilidad que le corresponde en términos de desarrollo del país. El segundo -aunque esto no implica un orden de prelación rígido- debería estar referido a un estudio del sub-desarrollo como proceso histórico, pero no sólo en los términos clásicos de relaciones de dependencia externa. Esto es importante pero casi siempre el análisis queda en la periferia. Deben estudiarse básicamente los factores de orden interno que han permitido el subdesarrollo como producto. Todo esto obviamente desde una perspectiva seria y ponderada.

Así pues, lo que se propone es fijar un contexto amplio para la preparación del funcionario público con el objetivo de lograr personal preparado de una manera integral, no aislada, imbuído de su responsabilidad como agente de desarrollo y técnicamente capacitado.

Lo anterior, obviamente, no se contrapone con la necesidad de que se siga preparando al funcionario público en áreas eminentemente técnicas, como las que ahora se brindan. Se trata sí,de que esos conocimientos se potencien al relacionarse con una función más amplia.

Evidentemente lo anterior exige la realización de un programa integral de preparación de funcionarios públicos, incluyendo dentro del mismo, especializaciones de carácter sectorial. Esto implica no solamente la definición de una estructura curricular, sino además la preparación de textos aplicados a la realidad peruana. En este sentido sería conveniente contar con el apoyo de instituciones internacionales especializadas, así como de expertos en las distintas áreas propuestas, ligadas al estudio del desarrollo económico y del sub-desarrollo en particular.

Todo lo anterior lleva consigo implicaciones políticas, dicho esto en el sentido más alturado de la palabra. Esto, sin embargo, no debería ser un obstáculo para la ejecución de un programa como el propuesto. Más aún, sería conveniente que desde el campo académico se comiense a formar una corriente de opinión que pueda tener la influencia necesaria como para modificar de alguna manera nuestra realidad. Por otro lado, se debe reconocer que mientras más sólidamente preparados estén los funcionarios públicos en cuanto a las necesidades del sector, más estable será el sector como conjunto, y menos vulnerable a los vaivenes políticos.

¿Cómo relacionar la preparación de funcionarios públicos en los términos señalados, con el proceso educativo que se señaló como indispensable para nuestro desarrollo? Como un primer paso, definitivamente, pero no más que eso. De hecho se requiere un proceso integral y eso abarca un espectro mucho más amplio. Pero la relación existe y en la medida que este aspecto parcial se lleve a cabo eficientemente se brindará una contribución importante al desarrollo del país.

B I B L I O G R A F I A

BASADRE, Jorge
"Historia de la República del Perú 1822-1933". Sétima Edición. Lima, Ed. Universitaria, 1983.

E. V. K. Fitzgerald
"La Economía Política del Perú, 1956-1976". Instituto de Estudios Peruanos (traducción de "The Political Economy of Perú 1956-1976; Economic Development and the restructuring of capital"). Cambridge, 1979.

HALPERIN DONGHI, Tulio
"Historia Contemporánea de América Latina". Novena Edición, ALianza Editorial, 1981.

LOWENTHAL F., Abraham
"The Peruvian Experiment; Continuity and Charge under Military Rule". Princetion University Press, 1975.

LUMBRERAS L.G. et. al.
"Nueva Historia General del Perú". LIma, Mosca Azul Editores, 1980.

MACERA, Pablo
"Visión Histórica del Perú". Lima, Ed. Milla Batres, 1978.

II. DEBATE:
ESTRACTO DE LAS OPINIONES
DE LOS CONCURRENTES AL FORO

PRIMER TEMA

PROBLEMAS DE GESTION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. EL ROL DEL ESTADO

1.1 ¿Por qué una definición?

"De acuerdo al concepto que se maneje sobre el rol del Estado, se definirán también el rol y el contenido de la capacitación. Hay que precisar cómo abordamos este problema pues es necesario examinar si realmente se requiere o no de un programa especial de capacitación para el sector público. En todo caso, creo que es importante que el funcionario público conozca el entorno y la estructura del Estado".

(Docente y director de un programa de formación en administración).

"Plantear la cuestión del Desarrollo del Perú lleva necesariamente a considerar el tema del Estado y de los problemas de gestión del sector público. La formulación de programas especiales de Administración Pública debe hacerse en función de sus problemas específicos".

(Investigador y docente).

"...A estas alturas es un poco ocioso estar discutiendo si el Estado va a tener o no un rol importante. Yo creo que el Estado ya tiene un rol importante en la economía y lo va a seguir teniendo... no porque nos guste sino porque lo dice la Constitución... lo tiene y lo va a seguir teniendo en todas las perspectivas que nosotros alcanzamos á ver. El problema es grande porque si el Estado tiene un rol importante requerimos atacar a fondo el problema de la capacitación y la planificación".

(Directivo de empresa privada, exfuncionario público y asesor político).

"En la medida que en la actualidad el Estado, independiente de cuestiones ideológicas, cumple un rol importante y activo en algunas áreas económicas y sociales, debemos realizar un esfuerzo significativo en lo que a capacitación se refiere. En este sentido, el Estado podrá tener acceso a recursos calificados para gestionar sus actividades".

(Docente e investigador)

1.2 Definiciones

1.2.1 El Estado como "promotor"

"El Estado sólo debe intervenir como empresario allí donde el sector privado no encuentre atractiva la actividad empresarial. Su rol es básicamente de promotor de la actividad privada".

(Asesor financiero de una entidad privada y miembro del directorio de una entidad pública).

"Al discrepar de la idea del rol protagónico del Estado no estoy hablando de darle a éste un rol insignificante. El Estado no tiene por qué ser empresario y ello no quiere decir que se le esté dando un rol menor. Hay una serie de cosas que dependen del individuo y no del Estado, lo dice la Constitución... El Estado no debe ser protagónico. El Estado tiene un rol promotor y como organización jurídica de la sociedad le corresponde cumplir una serie de funciones que los ciudadanos le han delegado. Las personas que están en el Estado ¿por qué serían sobredotados para decidir?. Todos somos iguales, tan eficientes o ineficientes en uno y otro lado. La Constitución política reconoce un Estado promotor. En los artículos 80 y 110, por ejemplo, podemos observar que hay una definición de objetivos claros que deben traducirse en políticas y acciones".

(Docente y director de un programa de formación en administración).

"Discrepo de muchas de las ideas expuestas en el documento presentado*, porque pienso que el Estado no debe tener un rol protagónico como empresario, pues parto del principio de que el empresario compite. En el futuro, el Estado no debe dirigir empresas y la situación actual debe ser transitoria hasta el momento oportuno en que se trasladen algunas empresas al sector privado. El Estado puede realizar actividades de empresario en el caso de obras que deben realizarse con fondos del Tesoro Público. Estoy menos de acuerdo en que debe crearse un ente rector único de las actividades empresariales del Estado".

(Docente y director de un programa de entrenamiento).

"Veo el rol del sector público como..promotor de actividades, aunque tengamos posiciones polarizadas sobre si cumple o no un rol protagónico mayor".

(Docente, desempeñó cargo directivo en el poder ejecutivo y asesor político).

---

* Se refiere al trabajo de Daniel Saba sobre el Rol del Estado.

"...El Estado debe desarrollar actividades básicas, indispensables para el desarrollo nacional, siempre que no sean atractivas para el sector privado y mientras tenga recursos financieros. Si no, tendremos un déficit fiscal y un endeudamiento creciente. Se necesita transferir inversiones al sector privado. El Estado ha crecido demasiado".

(Directivo de una empresa privada y miembro de del directorio de una entidad estatal).

1.2.2 El Estado como ente regulador y normativo de la vida económica, social y política del país

"...El Estado existe como un ente normativo y regulador de la sociedad: decide dónde invertir, elabora proyectos para zonas deprimidas (como electrificación rural, por ejemplo), etc. Si no es posible que el Estado invierta, entonces puede regular y, a través de algunas leyes, determinar dónde debe invertir el sector privado o estimular a hacerlo. En muchos países el Estado ha cumplido este rol".

(Docente y director de un programa de administración).

"Dentro de la historia de las ideas encontramos conceptos muy diversos sobre el rol del Estado, que han obedecido a diferentes situaciones económicas y sociales de los países de Europa Central especialmente. En el siglo XIX se desarrolló una concepción liberal dentro de la cual el Estado cumplía un rol regulador y prestaba servicios diversos".

(Investigador, y docente. Directivo de una escuela de capacitación extranjera).

"El Estado tiene que participar como un ente público que presta aquellos servicios cuya rentabilidad ofrece dudas al sector privado. Esto obliga al Estado a cumplir un rol demasiado regulador".

(Docente. Director programas de capacitación).

1.2.3 El Estado como eje central en el desarrollo del país

"...No se reconoce la importancia que tiene el sector público dentro de las posibilidades de desarrollo del país, por eso... pienso que es urgente que se dejen de lado actitudes preconcebidas... El Estado no puede permanecer en un rol intrascendente y, nos guste o no, va a seguir jugando un rol importante. Mientras mejor lo haga, el beneficio será mayor para todos".

(Directivo entidad Estatal y docente e investigador).

"Como resultado del proceso histórico, el Estado ha ido adquiriendo una diversidad de funciones y un ámbito de participación cada vez mayor en América Latina, jugando un rol importante en el desarrollo de proyectos públicos de gran escala. En este sentido tiene más injerencia en la economía que lo que permitía una concepción clásica de su rol liberal y regulador.

En los últimos tiempos, en las experiencias europeas y latinoamericanas, surge el rol del Estado como empresario; sin embargo, el rol a seguir es una opción de cada país. Su importancia es cada vez mayor... Hasta la empresa privada sabe que es una isla con el gobierno alrededor".

(Docente e investigador. Directivo de una escuela de administración del extranjero).

"Podemos estar de acuerdo en que el Estado tiene un rol importante, pero en lo que no hay consenso, es en lo que se refiere a ampliar sus funciones (como muchas propuestas existentes en América Latina)... Pienso que un mayor crecimiento del Estado no implica, necesariamente, el logro de mayor equidad o beneficio social. Esto depende, en última instancia, de la relación Estado-Sociedad... En muchos países de América Latina se puede encontrar que el Estado tiene amplias funciones... pero hay grupos que dominan al Estado".

(Docente e investigador escuela de administración del extranjero).

2. LOS AMBITOS DE LA GESTION ADMINISTRATIVA

2.1 Niveles de diferenciación entre la gestión pública y la privada

2.1.1 Empresa privada y empresa pública: valores diferentes

"Las empresas privadas y las empresas públicas tienen objetivos diferentes. En la empresa pública el objetivo prioritario es el desarrollo del país; la obtención de utilidades o el criterio de rentabilidad pasan a un segundo plano. Lo que importa es la estrategia del país.

Por ello, el funcionario público requiere de una formación más amplia. Si bien existen ciertas similitudes en cuanto al manejo administrativo, hay niveles de gestión que no pueden compararse entre la empresa pública y la empresa privada. Por ejemplo, en una empresa pública el Directorio cumple un rol distinto a la privada, pues está controlado por el gobierno o entidades del gobierno central.

En cuanto a un gerente de una empresa privada y un director de un ministerio, la diferencia en cuanto a sus funciones es marcada. El nivel de toma de decisiones del primero es mayor, tiene más autonomía".

(Directivo de una empresa pública).

"La empresa privada también se preocupa de aspectos sociales como el sector público, pues genera productos y empleo, ...pero en el caso del sector público, hay aspectos sociales no medibles a corto plazo y que condicionan la gestión".

(Docente, desempeñó alto cargo en gobierno central-político).

2.1.2 El proceso administrativo: similitudes y diferencias

"... Creo que el debate, en última instancia, se circunscribe al campo admi

nistrativo, en que puede ser distinta la administración de una fábrica, de un banco o de un hospital, pero donde al final, las funciones gerenciales o directivas son las mismas. Aunque varíen los contenidos, los ingredientes y las posiciones que se adquieran dentro de la empresa, los conceptos básicos en el comportamiento de las organizaciones serán los mismos.

Donde sí hay diferencias sustanciales, es en la medición de los resultados. Y aquí es donde se requiere de un esfuerzo adicional para establecer qué resultados se deben buscar, cómo medirlos y con qué instrumentos.

El entorno de las organizaciones públicas y privadas es en parte común y en parte peculiar a cada tipo de organización.

... Es necesario que el funcionario público tenga un conocimiento apropiado tanto del entorno que rodea a una entidad pública como del entorno que rodea a la empresa privada, pues, al fin y al cabo, con ellos tiene que relacionarse.

Al respecto, hay que hacer un trabajo doble de cómo ser más eficiente dentro de la actual estructura, que podemos considerar defectuosa, y, al mismo tiempo, preparar su cambio para que la administración pública pueda ser más eficiente... Asimismo, al igual que cualquier empresa, las entidades públicas, de tiempo en tiempo encuentran que deben variar su estructura porque ya sus condiciones de operación y su relación con el mercado han variado.

Los procesos de gestión como la toma de decisiones, son similares, la diferencia está en el peso específico del contexto.

... En el caso de las empresas públicas, los criterios que dirigen la gestión están más proyectados hacia el desarrollo económico del país y a tomar mayor conciencia social. Sin embargo, pienso que la responsabilidad social no es sólo una iniciativa de la empresa pública o de sus funcionarios, sino que también es un aspecto que debe ser considerado por el empresario privado. En los programas de ESAN se dictan cursos donde se difunde esta responsabilidad, que no es privativa del sector público. La administración de los recursos que se asignan a una empresa pública deberán revertir no sólo en su beneficio sino también a la sociedad".

(Docente, director de centro académico)

"Si bien a un determinado nivel no hay una diferencia sustantiva entre el sector privado, gobierno central y las empresas estatales... existe una diferencia en las bases de legitimación de cada uno de ellos.

... Esta legitimación se da a través de un compromiso mayor con los intereses públicos, e implica un entendimiento mayor de valores sociales más significativos que los considerados en el liberalismo... Igualmente, en todos los países de habla occidental se piensa que la empresa privada cumple un rol social. Esto es tanto más importante en nuestros países de América Latina, por los efectos que tiene sobre el empleo y el desempleo, entre otros aspectos. Estos valores, además, deben atender a solicitudes de orden regional y político. Hoy día, la necesidad de legitimación del sector

público ha cambiado, pues se espera una mayor eficiencia no sólo de las empresas estatales sino también de los organismos de la administración central que desempeñan las funciones más tradicionales del sector... Son valores que tienen que ser atendidos por uno y otro sector junto a los valores sociales más relacionados a los intereses públicos... más difíciles de ser aplicados y de racionalizar en la acción gerencial. Todo ello en el marco de libertad y de equidad que la Constitución recoge.

Hay entonces una fase de integración del conocimiento que repercute en la formación de ambos. Sin embargo, los que tienen funciones en el Estado tienen una base valorativa más amplia... aunque esto es cuestión de peso, pues los procesos varían según los componentes políticos, más importantes en el sector público que en el privado. No se trata sólo de buscar maximizar los resultados frente a estos valores, pues la gran diferencia está en el proceso en el cual ésto ocurre, que es fundamentalmente distinto en la empresa púbica que en la empresa privada... Se hace también necesario un mayor conocimiento de sus particularidades.

Los procesos políticos, los planes de gobierno, implican negociaciones muy específicas y, por lo tanto, generan una postura muy diversa por parte de quienes participan en ellos".

(Docente e investigador. Escuela de administración pública del extranjero).

"La connotación privada, es muy importante, porque elimina muchos factores que no están necesariamente relacionados a la conducción y administración de las organizaciones...

Cuando yo hablaba de que la toma de decisiones es semejante, consideraba también algunas diferencias en el peso que le doy al criterio social en las entidades públicas y privadas.

En el proceso de toma de decisiones en el sector público, predomina el valor o el criterio social sobre la rentabilidad. El buen administrador, va a tener que inferir estos valores de lo que es el rol y el propósito de su empresa.

En el espectro de la empresa privada, existen empresas cuyo objetivo fundamental es la rentabilidad en el corto plazo pero que a largo plazo, tienen una función social, como por ejemplo, Marcona antes de la expropiación. De otro lado, también vamos a encontrar otras empresas cuyo enfoque no es fundamentalmente la rentabilidad y, si bien no la dejan de lado, se "cuidan" de no rebasar o chocar con algunos valores de responsabilidad social. Por eso, en el fondo, creo que la formación es la misma, y que los valores son los mismos".

(Docente, director de un programa de formación en administración).

"... Yo creo que la administración pública y la administración privada tienen un 95% de similitudes y un 5% de diferencias, como entre un hombre y una mujer a pesar de ser biológicamente iguales; pero ese 5% de diferencia es cualitativamente importante".

Tenemos pues cónciencia de sus similitudes y por ello la administración es la misma... aunque la diferencia fundamental se dé por el contexto, por la dimensión pública. En la Comisión 1 discutimos sobre el concepto de la dimensión pública. En varios países se la ha definido de distintas maneras: por la propiedad, por su función social, por la dinámica de las empresas públicas. En América Latina la función pública de éstas últimas se la define por su pertenencia al Estado; pero creo que ese elemento solo no basta... La empresa estatal tiene una función pública no sólo en lo administrativo, sino que debe adecuar sus intereses al bienestar social; por lo tanto, persigue objetivos diferentes a los de una empresa privada, aunque ésta trabaje en servicios. La empresa pública no va a ofrecer servicios sólo por rentabilidad... tiene otros criterios como el de favorecer a los que no pueden pagar... y por ello sobrepasan los objetivos de generar utilidades. Ese 5% de diferencia al que aludimos, implica también el conocimiento y transmisión de valores políticos y sociales".

(Docente e investigador. Directivo escuela de administración en el extranjero).

2.2 Diferencias entre la gestión de las empresas públicas y el gobierno central

"... Quiero incidir en un aspecto que se ha dejado de lado... Al interior del Estado hay una diferencia clara entre el que trabaja en una empresa pública y el que trabaja en el gobierno central. Hay aspectos muy específicos como el manejo del presupuesto, la promoción de actividades, proyectos de desarrollo y otras actividades que se realizan en las instituciones del gobierno central. En el caso del sector público hay también aspectos sociales que no son medibles. También podemos diferenciar la gestión de lo que son las corporaciones, los gobiernos locales (municipalidades) y los ministerios.

Por esta razón el entrenamiento que reciba el funcionario de cada una de estas entidades tiene que tener cierta especificidad".

(Docente. Desempeñó alto cargo en el poder ejecutivo. Político).

"Yo también quiero que se incida en este punto pues pienso que las diferencias son más acentuadas entre una empresa pública y el gobierno central, que entre éstas y la privada. Me estoy refiriendo a la diferente labor de dirección, no a sus objetivos, que varían.

El gobierno central cumple un rol más amplio que el de una empresa pública, pues sus tareas y funciones van más allá del ámbito empresarial".

(Docente, director de un programa de formación en administración).

2.3 Diferencias entre el trabajo de un funcionario público y de un funcionario privado

"... El trabajo de un funcionario público con todos sus vaivenes es muy distinto al que realiza un funcionario de la empresa privada... porque el funcionario de una empresa pública, ministerio o gobierno central tiene que ver el conjunto de

la actividad pública, no solamente el de su propia empresa. La empresa individual es la parte de un conjunto que tienen que potenciar. El funcionario público debe diseñar una visión de conjunto... y los objetivos de la gestión deben depender de una planificación. Asimismo, la actividad empresarial del Estado existe, nos guste o no, y en ese sentido la acción empresarial irá más allá de una empresa en sí".

(Docente e investigador. Directivo de una institución estatal).

"... Un comentario respecto a la dificultad o al riesgo que tiene el dirigente público cuando enuncia objetivos. El concepto no sólo es válido para la empresa pública; sino también para la privada. Hay autores que señalan... que muchas veces no conviene ser tan explícito o tan preciso en los objetivos, y que hay que irlos enunciando gradualmente. Muchas veces también es posible definir de antemano y con precisión los objetivos, porque si se está actuando en un contexto poco conocido, lo que uno tiene es una visión nebulosa de a dónde quiere llegar pero que en el camino se irá despejando. Los objetivos -sobre todo a nivel nacional-, tienen que ser presentados en forma general... para ello... me remito a la Constitución donde tenemos una buena pauta para inspirarnos... a pesar de que pocas veces la consultamos... De la Constitución podemos recoger aspectos sobre procedimientos y funciones de los distintos órganos del Estado... como también el marco conceptual de la gestión pública".

(Docente y director de un programa de formación en administración).

"A los dirigentes públicos no les gusta tener objetivos claros, prefieren la ambigüedad, quizá porque les da más campo de acción, pues cuanto más definidos están sus objetivos mayor será el riesgo y la incertidumbre de poder alcanzarlos ... Ellos deben tomar en cuenta que las metas deben ser inductivas de la realidad".

(Docente y director de un programa de formación en administración).

3. LOS PROBLEMAS DE GESTION EN EL AMBITO ESTATAL

3.1 La cuestión de la planificación

"... En la medida en que el Estado tenga un rol importante, la planificación también lo tendrá... Estoy de acuerdo cuando se caricaturiza aquella forma de planificación donde se presentan grandes planes que no podrían cumplirse y se la compara con un hombre que se pasa escribiendo versos a una mujer lejana... pero que tampoco puede dejar de escribirlos... Un esquema de administración pública, que no se adecúe a la realidad del Perú, no funciona. De ahí la necesidad de una planificación que realmente pueda ser implementada".

(Directivo de empresa privada, exfuncionario público y asesor político).

"... Respecto al caso del planeamiento o de la planificación... vivimos un mito que es el mismo de la lógica secuencial de planificación, planeamiento-implementación. ¿Por qué un mito? Primero... porque se piensa, en el mundo de los economistas, que las dimensiones racionales de las decisiones son suficientes para ha

cer funcionar la burocracia. Es como dar órdenes que nadie va a cumplir. Este mito de la racionalidad de la decisión del poder es conocido por quien estudia el comportamiento de las organizaciones y sabe que hay varios factores organizacionales, individuales contextuales, culturales, ambientales que están presentes... En segundo lugar, hay el mito de que la interferencia política cesa cuando se toman las decisiones... Por el contrario, la interferencia sigue en todos los procesos... Veamos, por ejemplo, el caso de un ministerio: se movilizan grupos ad hoc, grupos temporales, para hacer planes, proyectos específicos, se trabaja muy bien, se hacen planes muy valiosos, se consiguen los recursos, la aprobación del ministerio, se anuncia los planes por la "prensa", etc. ... Luego, se acaba el grupo y no pasó nada importante. Lo mismo que se necesita para movilizar la planificación o los proyectos, se necesita para la implementación... Los grandes trabajos que se llegan a ejecutar en la administración pública, no están involucrados en el organigrama... La administración pública es muy compleja para estar manejada por manuales y reglas rígidas... Esta dimensión de flexibilidad, de intuición, de irracionalidad, ... tiene que ser entendida en la administración pública... No estoy contra la planificación, pero ésta debe ser descentralizada, normativa; debe compatibilizar los planes descentralizados como en el caso del Japón..."

(Docente e investigador. Directivo de escuela de administración en el extranjero).

"... Sería importante saber que existe un plan a desarrollar en 20 años que no se va a alterar con cada cambio de gobierno, solamente así podemos hablar de la estabilidad del funcionario en relación a determinados objetivos y planes a largo plazo".

(Docente e investigador. Directivo de una entidad estatal).

"... Las acciones planteadas para corregir esta situación son: el reordenamiento del sector haciendo de él un sector planificado; la desconcentración en la toma de decisiones; el establecimiento de la carrera administrativa; y la implantación de una disciplina política o de los partidos políticos que permita mantener los planes de desarrollo a largo plazo".

(Directivo de una empresa pública).

"La planificación no es una panacea. Es necesaria en toda organización, pero no olvidemos que para el Estado las acciones requieren de un esfuerzo de coordinación enorme. En la historia vemos casos donde se puede lograr una eficiencia económica por la planificación central; sin embargo, la consecuencia es una falta de libertad y creatividad. En materia económica soy un convencido de que el mercado de libre concurrencia, dentro de los marcos que nos señala la ley, tiene mecanismos que si bien no alcanzan la máxima eficiencia sí tienen una eficiencia social".

(Docente y director de un programa de formación en administración).

"... Lo fundamental es la planificación. En algunas de las alternativas que se proponen se está sugiriendo orientar la capacitación de los funcionarios del Esta

do hacia este aspecto de planificación en la gestión... No creo que exista solamente buena planificación o mala gerencia, sino, lamentablemente, y quizá sea una mera culpa, hay mala planificación con buena gerencia".

(Parlamentario)

3.1.1 Relación entre planeamiento y ejecución

"... Dentro de la administración, en las estructuras clásicas gerenciales tenemos los conceptos de planeamiento, organización, dirección y control. El problema con la planificación, con el planeamiento, es que cuando se especializa la función y se centra en una sola unidad se pierde la relación entre el plan y la ejecución. Lo importante es que haya una responsabilidad conjunta tanto del planeamiento como de la ejecución... Eso no significa que todo el plan tenga que ser elaborado por el gerente... sino que éste debe tener especialistas que colaboren con él. Luego de confeccionado el plan debe ser ejecutado. El gerente se hace responsable de todo este proceso y también de controlar los resultados. A eso se refiere el rechazo a la planificación centralizada, se basa en la ausencia de esta relación entre planificación y ejecución no sólo a nivel nacional, sino también al interior de cada empresa. Tenemos una oficina de planeamiento y a lo mejor ahí se encuentran los cerebros que mejor piensan. Sin embargo no se ejecuta lo que proponen o, si se ejecuta, lo hacen de manera distinta debido a esta falta de responsabilidad y de compromiso frente al plan".

(Docente y director de un programa de formación en administración).

"... No se puede separar decisión, de acción, pero hay aspectos dentro del comportamiento del dirigente público en que se resiste a la acción, generándose el rechazo al cambio... No basta la planificación... No estoy en contra de la planificación, pero esta planificación debe ser descentralizada, normativa. Un gerente, por necesidad, debe hacer planeamiento pues es necesaria la previsión. El gerente que no anticipa qué cosa hay que hacer en el futuro no puede ser gerente".

(Docente e investigador. Directivo de una escuela de administración en el extranjero).

"... Yo creo que sería más positivo separar lo que ha sido una experiencia negativa de lo que es un concepto positivo de la planificación... Es importante situar la planificación en su justo medio... Yo he sido director general en el Instituto de Planificación el año 1962... y luego, durante el gobierno anterior... El año 62 se hacía el presupuesto de la República en forma poco sistemática. Cada entidad hacía su lista, su cocina de proyectos, sus partidas y eso parecía mal. Entonces hicimos un esfuerzo muy grande por introducir la planificación por programas... Han pasado 20 años y ¿qué tenemos en este momento? Unos libros de 2,000 páginas de proyectos que se hacen para poder justificar los gastos. Al final se llega a una lista igual a las de antes, en las que se defendía la inclusión de algún proyecto en una partida de presupuesto... Yo creo que si enfocamos así la planificación eso no sirve; ha habido una planificación mal entendida en la administración pública, un poco como si la planificación consistiera en llenarse de estudios y papeles y no decir nada. Ahora, que tampo

co pienso que se debe llegar a la improvisación... Mi experiencia en estos 20 años es que el trabajo sin planificación ha llevado a este país al caos. Yo creo que hay cosas que se pueden planificar y otras que no... pero el tratar de manejarlo todo con planificación, igualmente podría llevarnos al caos. Creo que hay un sesgo en el documento*... hay cosas que se pueden planificar..que es importante planificar, pero no todo. En los tiempos modernos hay que darle mucho más énfasis a la planificación a corto plazo... cambian tan rápido las cosas... Yo no puedo hacer planes de quince, veinte años... Además, ... hay muchas decisiones que no dependen del gobierno, hay que planificar hasta donde es útil... La planificación tiene que entenderse de un modo diferente... Pienso que hay que ser ponderado, los planificadores en nuestro país han perdido la batalla por concentrarse en cosas de largo plazo y dejarle al Banco Central que maneje la cosa en corto plazo... el corto plazo que en nuestro país se convierte en largo plazo... Hay que analizar que acciones requieren planificación".

(Directivo de empresa privada, exfuncionario público y asesor político).

"... En el documento** da la impresión que todo estaría mejor si se planificara (participación del Estado, capacitación de funcionarios)... Creo que es una función pero hay algunas cosas que no tienen mucho que ver con ella... hay que ver su relación con la acción".

(Directivo de empresa privada y exfuncionario público).

"... El hecho de que la planificación no haya funcionado, no invalida el concepto de planificación. Hay que recoger experiencias, para no caer en los mismos errores, pero no podemos ignorar el concepto. Es muy fácil decir no funcionó esto, por lo tanto no hacemos más. Previamente hay que pensar en adecuar la acción a una planificación que responda a las necesidades de desarrollo del país... del mercado interno...".

(Docente e investigador. Directivo de una entidad estatal).

"La buena planificación no necesariamente lleva a la gerencia a una buena administración. Creo que es más factible que suceda lo contrario, que una buena gerencia lleve a una buena planificación... En la capacitación gerencial no sé si se tiene que leer un libro o hacer un texto de planificación... Un plan debe ser importante porque señala objetivos sociales idealmente, pero las metas deben ser inductivas de la realidad; por lo tanto, esta combinación gerencial debe ser considerada".

(Docente e investigador. Directivo escuela de administración en el extranjero).

---

* Trabajo al que se aludió anteriormente.

** Ponencia del Dr. Daniel Saba.

"No hay planes sobre las cuales se oriente la administración pública, esto se da en el país en forma general, ya que las acciones del Estado se dirigen a salvar conyunturas. Me pregunto, ¿la política económica tiene un plan?".

(Asesor financiero de entidad privada y miembro del directorio de una entidad estatal).

3.1.2 Los problemas de la planificación y la necesidad del cambio en la posición gerencial: eficiencia

"La importancia del Estado es creciente... En este contexto la tarea administrativa es muy grande, requiere de un esfuerzo de planificación, pero, incluso, superarla. La eficiencia se logra después de mucho tiempo, pero ella requiere la creación de nuevos roles y espacios con incorporación de tecnología más avanzada... lo cual necesida de mucho... tiempo. En los años 80 las nuevas acciones se mueven dentro de un entorno de cambio mucho más rápido pero, además, en un clima de hostilidad y escasez; las decisiones son de sobrevivencia y el Estado presenta áreas críticas. La frustración produce ineficiencia aunque haya habido eficiencia.

Los problemas organizativos de la administración pública son similares en América Latina,... se reducen las alternativas de corto plazo y se requiere de otra posición gerencial... Uno de los problemas es el de la planificación... al respecto podríamos hacer una analogía entre... la planificación y un poeta... El planificador es un intelectual bien formado... un poeta, un soñador... se queda en su oficina desconectado de su realidad y el gerente es el que tiene que ejecutar esos planes... Puede haber mucha sofisticación en la planificación pero no necesariamente buena gerencia. La capacidad de planificar jamás sirve al propósito de desarrollar la capacidad gerencial, pero si a generar mecanismos de mayor control ante la ausencia de objetivos claros y la no adecuación entre los fines y los medios".

(Docente e investigador. Directivo de una escuela de administración en el extranjero).

3.2 Empresas Públicas e instituciones del gobierno central: Los problemas de gestión

3.2.1 Objetivos: Política gubernamental y bien común

"... Respecto a las empresas públicas, éstas no buscan utilidad en el balance porque sus objetivos son diferentes a los de la empresa privada generalmente se dan por encargo político... Las empresas de servicios, en casos como ENAFER, no tienen sentido de utilidad... Muchas empresas pierden dinero. Esta enseñanza debe estar dirigida al funcionario público... En una empresa pública los directorios deben responder a la política del gobierno, los directorios cambian... Por ejemplo, SIDER PERU ha tenido 8 directorios en cuatro años ... Las empresas públicas están para servir al Perú; no para que las utilicen como bandera o escudo para beneficiarse ellas mismas. Los objetivos en su conjunto deben dar un balance favorable al Perú... El directorio debe tener el objetivo de racionalizar... de limitar... pero a un presidente de directorio no le gusta operar una empresa que decrezca sino que la quiere hacer más grande, pues así su propia in

fluencia, su propia capacidad de manejo o dominio va a ir creciendo... Ahora bien, el gerente de una empresa de este tipo debe salir de la actividad privada, no se le puede pedir al gerente de una empresa de esta naturaleza que sea un hombre especializado en gestión pública; pero no todo el manejo de este tipo de empresas es un manejo cercano o aprendido en la propia actividad privada".

(Parlamentario)

"... Estoy totalmente de acuerdo en que los directorios son los que determinan la política. El problema ocurre cuando el presidente del directorio se convierte en ejecutivo; eso, considero, es una de las cosas más dañinas que suceden en la administración pública, concretamente, en las empresas públicas... Cuando un presidente de directorio es el hombre ejecutivo, el que decide, no hay ningún organismo de supervisión interno que sirva; se mediatiza a los otros directores, porque el presidente muestra, interesadamente, a lo que quiere y lo que no quiere lo oculta... De tal modo que la gerencia debe ser permanente e independiente del directorio".

(Asesor financiero de entidad privada y miembro del directorio empresa pública).

"... Se sobredimensiona el rol del Estado cuando se habla de 140 empresas estatales, pero en realidad hay 20 de ellas que son las que concentran el 95% o 98% de los activos, del poder económico y del poder de las ventas. De esas, por lo menos 10, al margen de que administrativamente estén organizadas como empresas, son servicios públicos que tienen que seguir existiendo... Si nosotros restamos a todo lo que se llama empresas públicas las que están organizadas como empresa pero que cumplen funciones de servicio público, la cosa se desinfla... (es el caso de ELECTROPERU)... Cuando se habla de que las empresas públicas están desfinanciadas, se olvida que podemos dividir las empresas públicas en 2 partes: ELECTROPERU en un lado y todas las demás en el otro y encontrar que el déficit de ELECTROPERU es tan grande que empaña a las restantes (las grandes partidas para hacer centrales hidroeléctricas las pone ELECTROPERU, lógicamente está desfinanciada)... Distingamos realmente a las que vale la pena aplicar el término de empresa y a las que se puede medir por sus objetivos empresariales, de aquéllas que son de servicio público".

(Directivo empresa privada, exfuncionario público y asesor político).

3.2.2 Evaluación de resultados

"Es más fácil evaluar resultados en una empresa privada que en una empresa pública, que ofrece determinados servicios y que tiene que manejar un presupuesto exiguo. ...Es necesario, por tanto, realizar un esfuerzo de investigación continuado del quehacer público para identificar y diseñar métodos apropiados para evaluar los resultados. Este esfuerzo debe permitir que los gobernantes vayan rediseñando al mismo tiempo, todo el marco legal de la actividad estatal, como en el caso de los organismos que reciben créditos externos y se organizan como entidades distintas del Estado (privadas), creando una gran confusión. En cuanto a los sistemas de control ge-

rencial, es importante desarrollar los instrumentos más adecuados, que permitan evaluar el desempeño de los diversos organismos".

(Docente y director de un programa de formación en administración).

3.2.3 Toma de decisiones y autonomía

"... Se han tocado problemas de gestión que requieren de un tratamiento específico y se ha hablado de tipos de instituciones, con distintos niveles, actividades... y formas organizacionales, concluyendo que hay cuestiones privativas de lo público... También se ha dicho que la cuestión del entorno... abre un abanico de problemas en lo que a gestión pública se refiere. La empresa pública no tiene tanta autonomía para la toma de decisiones, el funcionario público debe saber cómo manejarse con el poder político y con la legislación estatal, buscando compatibilizar los objetivos individuales de la empresa que gestiona con las de las otras empresas del Estado. Esto último implica saber cómo manejar las relaciones entre empresas, ya sea en forma vertical u horizontal".

(Docente e investigador)

3.3 La complejidad de las relaciones en la gestión pública y sus diferencias con la gestión privada

"No ignoramos la complejidad del sector público. Hay que conocer las organizaciones para, saber de sus problemas... El manejo en las entidades de servicio no es igual al de las empresas. En los dos casos la gestión es parecida a la empresa privada, salvo en la forma como se consiguen los recursos (a través del presupuesto público y en el mercado, respectivamente)... En ambos casos hay cierta competitividad y un nivel operativo: oficinistas, gerencia, directorio. Pero en la empresa pública, sobre el directorio hay toda una estructura. El directorio de una unidad de gobierno debe manejar relaciones más complejas y precisas que los de la empresa privada".

(Docente y director de un programa de formación en administración).

"La gestión pública está afectada por los siguientes factores que la diferencian de la privada:

a. No existe una clara división de funciones entre el directorio y la gerencia, teniendo en cuenta que el directorio debe dirigir la política de la empresa y supervisarla, mientras la gerencia, administrarla.

b. La estructura presupuestal. Se ha aplicado el mismo esquema de tipo presupuestal del gobierno central a las empresas, y en eso radica su diferencia con la empresa privada... En una empresa pública el presupuesto -por la aplicación de la ley de presupuesto- resulta tan rígido, tan obligatorio, que maltrata y dificulta la marcha de la empresa. Por esa misma estructura, se confunde inversión con gasto... Por esta razón, ELECTROPERU, al requerir ingentes cantidades de inversión y al estar inversión y gasto, metidos dentro de un mismo saco, es más deficitaria que las demás.

c. El control. Hay un sistema de control nacional excesivamente engorroso... Por ejemplo, un inspector, en los informes que envía a contraloría, no hace distingos entre un desfalco de 100 millones de soles o un exceso de 100,000 soles en una partida de presupuestos para gastos de escritorio o publicidad. Además, los procesos administrativos son muy largos...Por último, en la cuestión de selección de personal deben considerarse los méritos y capacidades desterrando la vara".

(Asesor financiero de una entidad privada y miembro del directorio de una entidad pública).

3.3.1 El entorno: autonomía y control

"Se hace necesaria la autonomía, pero es inevitable el control. La toma de decisiones, incluso la rotación de funcionarios, la competencia interinstitucional, etc., involucran la interrelación entre las empresas. En nuestro diagnóstico estudiamos los niveles de gestión en todo tipo de actividades, tanto de servicios, como productivas, reguladoras, etc... y encontramos que por su pertenencia al Estado, es inevitable que mantengan una serie de relaciones horizontales y verticales. No podemos decir, yo necesito trabajar sólo con mi empresa... Un ejemplo, a CENTROMIN le obligaban a vender a MINPECO y no puede negarse que allí hay un problema de gestión muy serio... ¿Cómo resolver desde el punto de vista de los objetivos de las empresas esta cuestión? Me parece que podríamos indagar más en estos problemas del entorno que son claves y hacen que sus problemas de gestión sean más álgidos".

(Docente e investigador)

3.3.2 El control

"Todas las propuestas de reforma de la administración pública fracasan porque los controles imperan y obstaculizan; con cada reforma se refuerzan y se racionalizan los errores. No se trata de agilizar los trámites por los trámites".

(Docente e investigador. Directivo de una escuela de administración en el extranjero).

3.3.3 Ausencia de objetivos

"... Nos encontramos en la administración pública con ausencia de objetivos y definiciones claras. Uno de los problemas de la burocracia es la no operacionalización y definición de objetivos... y por ello, la no adecuación entre los fines, y los medios... entre planificar e implementar,... lo cual hace difícil evaluar los resultados de una gestión".

(Docente e investigador. Directivo de una escuela de administración en el extranjeero

3.3.4 Personal y burocracia en el sector público

"La falta de objetivos y de planes produce una frustración que deviene en

burocratización. A ello se agrega el problema de los salarios bajos y de la inestabilidad, que restan estímulos".

(Docente e investigador. Directivo entidad estatal).

"El problema más serio de burocracia se da entre los funcionarios de nivel intermedio y bajo... ESAN, como escuela superior de negocios, probablemente esté mirando más en la cúpula y se olvide de los otros niveles".

(Directivo empresa privada. Exfuncionario público. Asesor político).

"Hay muchas fallas que se atribuyen, con o sin fundamento, a los funcionarios públicos, pero también existen otras que provienen de los funcionarios privados... Las escalas de valores no pueden ser diferentes para ambos tipos de funcionarios".

(Directivo empresa privada. Exfuncionario público. Asesor político).

"La carrera del funcionario depende del tipo de gobierno, lo cual es una anomalía... No interesa la carrera ni la formación... el estudio de temas como sistemas de mérito, promoción, selección, calidad, no se adecúan a esta realidad. Este es un problema no sólo del Perú, en el Brasil sólo el 5% de los funcionarios pasaron por concurso... no hay otras formas de selección... Esta dimensión de irracionalidad y flexibilidad tiene que ser entendida en la administración pública".

(Docente e investigador. Directivo de una escuela de administración en el extranjero).

3.3.5 Estabilidad e inestabilidad del funcionario público

"En las décadas anteriores se respetó a los funcionarios de carrera. Luego, durante el gobierno militar, se hizo lo contrario; la función pública se llenó de militares, las empresas públicas se crearon con mentalidad de cuartel. Esto produjo inestabilidad, en la medida que se seleccionó gente por su relación con el gobierno".

(Asesor financieo entidad privada. Miembro del directorio de una entidad pública).

"En cada cambio de gobierno se cambian directores, ejecutivos... y si no hay estabilidad mínima en la cuestión gerencial, cómo puede hacer estabilidad en la empresa, cómo pueden buscarse resultados favorables. Siempre seguimos con la idea del mal menor, cambiar a la gente para que no se formen argollas".

(Docente e investigador. Directivo de una entidad estatal).

"Estoy totalmente de acuerdo en que los directorios son los que llevan la política... y por eso pueden ser cambiados según los cambios de gobierno,... pero la gerencia debe ser permanente... y lo digo por experiencia. Es positivo cuando un gerente es un hombre de carrera y permanece en una empresa; pero cuando comienzan a cambiarse nunca podrá haber estabilidad en la empresa... La selección de personal debe darse por méritos y por capacidades... desterrándose la vara".

(Asesor financiero de una entidad privada. Miembro del directorio de una entidad estatal)

"... Es necesario tener cierta estabilidad. Dada la complejidad del sector público se requiere de un determinado perfil de funcionario".

(Funcionario público).

"un tema muy debatido en las Escuelas de América Latina ha sido el de la estabilidad; sin embargo, ésta depende del tipo de gobierno, de los sistemas políticos... En este sentido, habrá rotatividad de la dirección que también variará según la división de tareas y organización de las empresas, que es también variable. Asimismo, ninguna empresa privada garantiza estabilidad a sus gerentes, lo cual depende también de sus objetivos, que pueden ser variables".

(Docente e investigador. Directivo escuela de administración en el extranjero).

"Opino diferente a los que piensan que con cada gobierno se tiene que cambiar funcionarios. Lo que se necesita es crear un medio estable que permita desarrollar el país. Si vamos a estar cambiando cada 5 años de modelo económico o haciendo todo lo contrario a lo que hizo el gobierno anterior, no veo forma de salir de esta situación crítica en que vivimos. El funcionario público viene a ser un medio y un instrumento para garantizar que esa estabilidad se dé... y su trabajo, con sus vaivenes, es distinto al de la empresa privada, de allí que se requiera su permanencia".

Docente e investigador. Directivo de una institución estatal).

"... Yo creo que el administrador público es estable a pesar de toda la inestabilidad de los funcionarios. Yo estoy plenamente a favor de la estabilidad... no sólo en los gerentes, cuya permanencia se mide por objetivos, sino en general. Esto se valoriza en cada país; el empleo como derecho humano básico es parte de una dimensión ideológica. Sin embargo, a pesar de que la administración pública es inestable se puede cambiar a las personas sin cambiar las políticas".

(Docente e investigador. Directivo de una escuela de administración en el extranjero).

"No es necesario capacitar especialmente a altos funcionarios o a grandes líderes porque ellos necesariamente van a ser cambiados cada 5 años. Estamos hablando de un líder en todos los sectores, trátese del gobierno

central, de las instituciones públicas, de las empresas públicas y también de los gobiernos locales. Estamos hablando de un Director, de un Director General, del Presidente de una institución. A los cinco años cuando ingrese un nuevo gobierno deben ser removidos y no porque eso sea un dogma, sino porque el funcionario va a responder con mayor eficiencia en la medida en que su contacto e identificación con el gobierno, que ingresa, sea mayor. Sus posibilidades de éxitos-sus posibilidades de intervención en el propio manejo de las políticas, de la orientación, mejoramiento y conducción de una institución-serán limitadas si es que no está plenamente identificado con el gobierno que ha ingresado... Si se trata del funcionario público en general, allí debe haber la estabilidad necesaria".

(Parlamentario).

"... Yo creo que no podemos hacer un panegírico de la estabilidad... No todos tenemos las mismas ideas. El Perú es un país que está en formación. Hay una serie de ideologías que están tratando una a una de captar el poder y todavía éste no es un país decantado, donde todos pensamos lo mismo. Estamos creo, todos los presentes, dispuestos a luchar por el poder dentro de un régimen democrático y donde va a haber alternancia en el poder... Si va a haber alternancia en el poder y todos no piensan igual, no podemos, me refiero al caso de la gente ejecutiva, pedir que se maneje con la estructura anterior. Por ejemplo, si llega otro partido al poder en el próximo gobierno, cómo se le va a pedir que se maneje con la estructura burocrática actual... Repito, no hay que hacer un panegírico de la estabilidad... lo que no significa que entre un gobierno y cambie todo. Lo fundamental es que haya un plan; en la medida en que haya un plan habrá muchos funcionarios que podrán seguir trabajando. En la medida que no lo haya es saludable, incluso, seguir cambiando... Creo que se va a ir cambiando por mucho tiempo hasta que todas las corrientes políticas vayan confluyendo hacia un diagnóstico similar del problema. El problema de la estabilidad es diferente en el caso del funcionario de mando medio y el funcionario de nivel bajo... que permanece con los distintos gobiernos. Allí el problema de burocracia es más serio".

(Directivo de empresa privada. Exfuncionario público. Asesor político).

SEGUNDO TEMA

EL ENTRENAMIENTO DE GERENTES Y DIRECTIVOS PUBLICOS

1. EL PROCESO DE APRENDIZAJE, ESTRATEGIAS Y NIVELES DE CAPACITACION, PROPUESTAS ESPECIFICAS

1.1 Objetivos del Proceso Educativo: Cambio de Actitudes y Comportamientos

"Un proceso educativo tiene que dirigirse a modificar aquellos aspectos negativos de la idiosincracia y a recoger los positivos, en busca de resultados concretos y del desarrollo de una ética. Por otro lado, muchos problemas de la burocracia tienen que ver con la falta de planificación, orden, estabilidad y con la no existencia de un plan de desarrollo a largo plazo que determine ciertas prioridades. Las actitudes oportunistas, en este contexto, son una reacción a no saber lo que pasará mañana... El proceso educativo debe orientarse a cambiar dichas actitudes sin olvidar sus causas".

(Docente e investigador. Directivo de una entidad pública).

"Cualquier proceso educativo debe ubicarse en el contexto social. Nuestra vida republicana ha transcurrido en medio de una economía desorganizada y errática, con una injusta distribución del ingreso. Nuestra forma de desarrollo ha sido condicionada por la dependencia de la actividad agroexportadora, por el dominio de grupos tradicionales de poder y la carencia de un mercado interno... El proceso educativo debe contribuir a la elaboración e implementación de una estrategia de desarrollo que permita visualizar un futuro para el Perú, con el fin de ampliar el mercado interno... Por eso requerimos de una planificación activa a largo plazo, y redefinir el rol del Estado, con la consiguiente reorganización de su actividad empresarial".

(Directivo de empresa pública).

"Pienso que el patrón de conducta del funcionario público se puede modificar dentro del marco de un conjunto de acciones posibles, tales como reordenar el sector en forma planificada, desconcentrar la toma de decisiones, establecer una carrera administrativa y propiciar una disciplina política de los partidos en función de un plan de desarrollo... El curriculum educativo debe estar orientado a lograr una mayor eficiencia en la administración pública y a modificar actitudes dentro del ente estatal".

(Directivo de empresa pública).

"... El curriculum tiene que concentrarse en lo que son aspectos formativos más que en cursos típicos o instrumentales. No se trata, por ejemplo, de aglutinar a un grupo de directores generales para hacerles comprender la contabilidad".

(Docente e investigador. Directivo de una entidad estatal).

"... No podemos hablar del entrenamiento per se, el entrenamiento se tiene que ubicar en torno a los problemas de gestión, que el Estado afronte".

(Docente e investigador).

"... La formación del administrador público debe ser parte de un proyecto educativo que busque transmitir nuevos valores, nuevas técnicas e instrumentos, desarrollar nuevos comportamientos y actitudes en las organizaciones..."

(Docente e investigador. Directivo de una escuela de administración en el extranjero).

1.2 Cómo lograr el éxito en la realización de programas de capacitación

"... Si los altos funcionarios de las empresas estatales responden a nombramientos de tipo político, habría que empezar por hacer una invocación o recomendación a los diferentes grupos políticos para que se interesen en el perfeccionamiento de sus funcionarios con el consiguiente beneficio para sus empresas... Sin embargo, el interés de un funcionario por perfeccionarse será nulo si sabe que con un cambio de gobierno, tiene que salir. Por ello, también es responsabilidad de los grupos políticos el buscar mantener el personal adeucado y hacer que los nombramientos respondan a la necesidad de un cambio. En este sentido, los centros académicos cumplen un importante papel, en desarrollar corrientes de opinión e investigar estos problemas, tareas a las cuales no se dedican los grupos políticos pero que sí deben tomarlas en cuenta a la hora de las decisiones. Son dos caras de una misma medalla... En la medida que el funcionario público tenga mayor estabilidad se podrá conseguir mejores resultados".

(Docente e investigador. Directivo de una entidad estatal).

"... No hay programa de capacitación que termine con éxito, si no tiene el apoyo de la Alta Dirección;... si ésta no se identifica o no hace suyo el programa de capacitación".

(Docente).

1.2.1 Temas a incluir en la formación de los funcionarios públicos

"... Un dirigente de entidades públicas tiene que conocer la historia económica del país, la problemática nacional y la interrelación entre los principales componentes del sector público... El funcionario público requiere de una formación muy amplia, cuya orientación, a pesar de tener elementos comunes, considera ciertas diferencias entre los que están en los Ministerios y los que están en las empresas públicas".

(Directivo empresa pública).

"... El funcionario público debe formarse en temas específicos como, por ejemplo, el manejo del presupuesto, la promoción de actividades, la toma de decisiones, etc., al interior del entorno en el que se maneja... Son materias nuevas que deberían incluirse y desarrollar en este proyecto de gestión, sobre todo para los que trabajan en el gobierno central... En cuanto a los funcionarios de las empresas públicas, su formación no debe ser muy diferente a la del que trabaja en una empresa privada... pero, debe tener un mayor grado de conocimiento del país... y de los temas de macroeconomía. Ello es de suma utilidad para el nivel de desempeño y eficiencia que se requiere en el manejo público. La transmisión de valores sociales, es también importante".

(Docente. Desempeñó cargo directivo en el poder ejecutivo. Asesor político).

1.2.2 Aspectos a tomar en cuenta en la capacitación

"Partimos de la formación técnica básica que es la que se recibe en las universidades, pero que constantemente debe ser actualizada y complementada con otros estudios.

Aparte de ello, un funcionario público necesitará, más que otros en primer lugar, tener un conocimiento cabal de la realidad o de los problemas básicos del país y de su nivel de desarrollo.

En segundo lugar, sobre la situación y estructura de la administración pública ¿Acaso saben muchos qué pasa con el presupuesto de la República? ¿Cuál es su monto? ¿Cuál el déficit?... Un buen número de funcionarios, no está realmente ubicado en el contexto de la administración pública, no sabe qué hace su repartición pública ni siquiera sabe cuál es la estructura en su empresa pública.

En tercer lugar, es importante que el funcionario conozca las normas básicas y los aspectos técnicos de administración: selección de personal, sistemas de planificación, niveles de control, etc.

En cuarto lugar, es importante un conocimiento elemental de lo que es contabilidad y auditoría.

Quinto, requerimos un curso que se llame de Etica o Criterios básicos de Moral.

Sexto, es importante un barniz de conocimientos sobre elaboración, ejecución y control de proyectos,etc.

Y séptimo, conocimientos sobre la base legal de la administración pública, la Constitución, la ley de presupuesto, etc.".

(Directivo empresa privada. Exfuncionario público. Asesor político).

"... El contenido de la formacción debe orientarse hacia la solución de los problemas del sector público y de las necesidades particulares del funcionario. Por este último entendemos a aquel que trabaja vinculado a una actividad estatal, no sólo del gobierno central, sino también de los diferentes niveles de gobierno: corporaciones, gobiernos locales y diferentes formas institucionales como las empresas públicas".

(Docente e investigador).

"... La formación tiene que considerar que existe una diferencia sustancial entre el funcionario privado y público: mientras que el primero tiende a maximizar sus utilidades, el segundo debe maximizar la contribución de su sector a la economía nacional. Un proceso educativo deberá llevar a la internalización de este concepto".

(Directivo empresa pública).

1.3 Dirección y niveles de capacitación: las dimensiones públicas y privadas

"... Quiero esbozar algunas ideas resultantes más de la experiencia que de la teoría. En cuanto a la dirección de la capacitación, se han resaltado las necesidades de las empresas públicas y se han dejado de lado los centros donde se toman decisiones. He percibido, por experiencia, que las decisiones más importantes no se toman en los directorios de las empresas públicas, sino en los Ministerios. Pero éstos son vistos como lo "peor" del sector público; muchos prefieren pertenecer a un instituto o a una empresa pública que a un ministerio, considerado como "la última rueda del coche". Es algo paradójico... pero hay contradicción entre el alto nivel de las decisiones y la pobre visión que se tiene de quienes tienen a su cargo los ministerios. ESAN debe priorizar la capacitación de los funcionarios del gobierno central más que de las empresas públicas , en las cuales encontramos directivos mejor formados, a nivel de estudios especializados, por ejemplo.

En el año 1978 se dio una ley para reducir el personal del gobierno central. Salió mucha gente, pero especialmente aquella que tenía mejores posibilidades en el mercado de trabajo. El gobierno central quedó descabezado... Actualmente, la diferencia de salarios también ha incentivado al éxodo.

Respecto a la administración en el gobierno central, hay una serie de procesos complicadísimos, como por ejemplo, el manejo de un presupuesto público. De ahí la necesidad de cursos instrumentales que deben darse a nivel intermedio y que pueden impartir el INAP, la Escuela de Administración Pública o el IPAE... Pero hay otro nivel en el que ESAN debe intervenir: la formación de directivos. ESAN, como Escuela Post-Grado con capacidad y honestidad, tiene que dedicarse a

los funcionarios de alto nivel que en el futuro tomen decisiones importantes. Pero creo que estos deben provenir de quienes ya están en los ministerios para que vayan mejorando, pues la gente que entra debe salir con cada cambio de gobierno. Esto debe hacerse a fin de conseguir la estabilidad en el manejo de la política básica de los sectores del gobierno central".

(Docente. Desempeñó cargo directivo en el poder ejecutivo. Asesor político).

"ESAN ha tenido participantes tanto de empresas públicas como privadas en proporción casi similar. Con esta experiencia, y en base a investigaciones, se está haciendo una evaluación de las necesidades de capacitación, considerando los aspectos comunes y de diferenciación que existen al interior de los sectores público y privado.

Por ejemplo, a nivel técnico, las herramientas en el manejo administrativo son comunes. Sin embargo, no ocurre lo mismo en lo que se refiere a la toma de decisiones, debido en parte a las características del Estado. Este proceso es diferente no sólo por los elementos valorativos de índole social que intervienen sino por sus objetivos. Por ejemplo, si una empresa privada tiene que optar por una decisión que afecta sus beneficios, se abstendrá de hacerlo. En el caso del sector público, tiene que realizar proyectos -como electrificación rural en Ayacucho, por ejemplo- no rentables en términos económicos; los llevará a cabo por tener un sentido social trascendente".

(Docente e investigador).

"... Según la Constitución todas las empresas públicas o privadas, tienen que perseguir el bien común... pero el proceso que siguen unas y otras es totalmente diferente. Una empresa privada cumple con el bien común y con su responsabilidad social al generar utilidades y pagar bien a sus trabajadores. La empresa pública, para cumplir con el bien común, tendrá a veces que resignarse a no crecer, a perder dinero... o realizar una serie de funciones que un gerente de la actividad privada no haría. Sus decisiones tienen que conciliarse con el interés nacional. Es un error adoptar la perspectiva privada para el administrador del sector público... pues éste no sólo necesita conocer su organización (técnicamente tiene que manejar probablemente herramientas similares), sino también los aspectos interorganizacionales... eso que se ha llamado el interfaz... Si bien el empresario privado debe conocer el contexto del sector público el empresario público tiene que manejarlo con eficacia, pues debe negociar con el gobierno central, etc., y para todo ello requiere de una serie de herramientas adicionales y específicas; precisamente por pertenecer a un ámbito institucional radicalmente distinto".

(Docente e investigador).

"En las empresas públicas el carácter de público es más importante que el carácter de empresa; sobre todo en el caso de aquellas que prestan servicios (no sólo es el caso de ELECTROPERU, es también SEDAPAL, CORPAC) y que constituyen la mayor parte de las empresas que hoy llamamos públicas y que antes fueron dependencias del gobierno central, o los llamados servicios del Estado. Es pues necesario distinguir entre la dimensión pública y la dimensión privada. Al respecto

creo que a la escuela se le abre un campo nuevo en cuanto a la capacitación del sector público".

(Docente e investigador).

"Capacitación ¿para qué? Una vez hice esta pregunta a un colega, a un gerente de alto nivel de PETROBRAS (Brasil), porque me parecía que en su programa de entrenamiento no se contemplaba una perspectiva específica de administración pública. Además, implícitamente se tomaba el desarrollo gerencial globalmente, sin hacer grandes diferencias de base sobre las técnicas de gestión en los diferentes niveles de la empresa. Le pregunté a qué nivel de gerencia habría necesidad de un tipo de entrenamiento diferente que contemplase la perspectiva política y los problemas de coordinación entre la gerencia y los ministerios con los que se vinculaba. Me respondió que había necesidad de un tipo de entrenamiento diferente para los escalones más altos y que para los escalones más bajos esa diferencia era menor. Por ello me parece que es muy importante tomar en cuenta los diferentes niveles de gestión dentro de la estructura estatal. En cuanto a la cuestión central, la diferencia entre la formación para la gestión pública y privada, encontramos en las dos, valores con pesos diferentes. Cuando pensamos en niveles de desempeño de la empresa privada, tenemos valores referentes a puestos, a la cantidad de tiempo, a un tipo de racionalidad determinado. Las empresas públicas, por su compromiso y contribución a la tarea del Estado, se orientan con otros valores relacionados sobre todo a los intereses públicos; valores como la libertad, que son hasta cierto punto de difícil definición, y que, no obstante, su dificultad de operacionalización, no pueden quedar fuera de las estrategias que las dirigencias superiores diseñen para sus empresas".

(Docente e investigador. Escuela de administración en el extranjero).

"... Los esfuerzos de entrenamiento que se han venido realizando en nuestro país, generalmente se han dirigido a capacitar al interior, tanto del sector público o como del privado. Hay un vacío, sobre el conocimiento y la comprensión que los agentes económicos privados deberían tener por lo que hace el sector público. Por ejemplo, hay períodos donde el Estado interviene en la reactivación o promoción de la actividad económica, destinando sumas significativas a proyectos de inversión en diversos sectores. Sin embargo, el empresario privado no tiene la menor idea de cómo ni hacia dónde es que el Estado programa y dirige su intervención, ni cuáles son las reglas de juego que impone sobre la actividad privada. Al respecto, en los últimos años, se ha dado una gran confrontación -debido al proceso inflacionario- por lo que son los presupuestos adicionales. La actividad privada considera que el sector público cambia constantemente las reglas de juego. Lo que sucede es que éstas no son muy conocidas por el sector privado y por ello deben ser parte de los temas de capacitación... En cuanto a las diferencias que existen entre la gestión empresarial pública y la privada, éstas son menores a las que se dan entre la gestión de una empresa estatal y la dirección general de un ministerio. Pero en todo caso, debemos reconocer que el gerente de la actividad privada no tiene sobre sí el condicionamiento que ejerce el gobierno central sobre las empresas públicas. Esto es lo que distingue el devenir de la empresa pública".

(Docente, investigador y funcionario de una entidad pública).

"En los últimos años el condicionamiento del Estado sobre los gerentes de las empresas públicas se ha acentuado. Por ejemplo, en los programas de inversión y en el financiamiento del capital, donde el Estado está representado a través del directorio que actúa como portador de la política sectorial.

Las acciones de capacitación deben incentivar a los directivos a estudiar y compenetrarse con lo que es gestión, tomando en cuenta el condicionamiento de la política sectorial, y de las leyes que enmarcan la acción estatal".

(Docente e investigador. Funcionario público).

"... No cambio mi criterio sobre las necesidades de formación en un sector u otro,el estatal o el privado, considero que son las mismas. Es un problema de sistemas y no de hombres, pues hay colegas, en ambos sectores, que tienen estudios de post grado y que, en general, su formación es la misma, aunque luego unos se burocraticen. En el sector privado todo se mide por los resultados; en el sector público el funcionario está sometido a presiones políticas".

(Asesor financiero de una entidad privada y miembro del directorio de una entidad pública).

"Me parece que en la discusión se ha exagerado al incidir en las diferencias de capacitación entre lo público y lo privado, dejando de lado sus semejanzas e interrelaciones. EL funcionario de una empresa pública debe estar capacitado para actuar de la misma forma en que lo hace el gerente de una empresa privada, sólo que dentro de los valores públicos. Esto no contradice el hecho de que el gerente de una empresa privada también está obligado a manejar sus bienes en función del interés social".

(Directivo de empresa privada. Exfuncionario público. Asesor político).

"No hay mayor diferencia, también la administración privada tiene que hacerse en función del bienestar social y, en consecuencia, se tiene que formar en este tipo de materias".

(Docente y director de un programa de formación en administración).

"Hace 10 años, en un estudio cuyo objetivo era adecuar el curriculum a la realidad, ESAN seleccionó a un grupo de exalumnos que había terminado 5 años atrás. Entre ellos había gente del sector privado, del gobierno central y de las empresas estatales. Les preguntamos a todos si tenían, de acuerdo al sector en que estaban, algunas dificultades o vacíos que les permitieran sugerir cambios en el curriculum... Los que trabajaban en las empresas estatales, dentro de la ley del derecho privado, nos contestaron que no tenían mayores vacíos y que no veían la necesidad de establecer mayor diferencia con la formación impartida en administración general, que quizás fuera necesario algunos ajustes, pero no más. Los que trabajaban en el gobierno central respondieron que tampoco veían necesario cambiar el curriculum, aunque sí podrían incluirse otros temas y adaptarse algunos".

(Docente).

"La diferencia entre un administrador público y un administrador privado es muy sutil, no tiene mayor valor. Creo que las funciones de los administradores del sector público: gobierno central, instituciones públicas descentralizadas, empresas estatales, corporaciones o gobiernos locales, son semejantes a las de los administradores del sector privado; por lo tanto, la capacitación que reciban debe ser muy similar".

(Docente y director de un programa académico).

"... Coincido con algunas de las opiniones respecto a que hay ciertas diferencias, pero creo que si nos ponemos a pensar en la administración en el Perú, tanto a nivel privado como público, tenemos que pensar en la responsabilidad de cualquier peruano de contribuir al desarrollo nacional. Dentro de esa perspectiva debemos sugerir qué es lo que se puede implementar en términos de un programa académico.

Tradicionalmente, el Magister de ESAN ha incidido mucho en el rol social de la empresa. Esto lo podemos comprobar indagando dónde trabajan los graduados. Más del 50% está en el sector público, básicamente gobierno central y empresas públicas. Tenemos que diferenciar, sin embargo, lo que es un programa de orientación hacia valores y un programa de orientación a técnicas. En la medida que existen valores comunes que todo administrador peruano -no importa que sea público o privado- tiene que manejar, se refuerza la idea presentada por ESAN de hacer en el Programa de Magister una mención en administración pública. Lo que diferencia el manejo público del privado son las técnicas. Por ejemplo, el instrumento presupuesto tiene una connotación en el sector público y otra en el sector privado. Es importante que quien va a trabajar en el sector público conozca los aspectos legales del manejo de un presupuesto y, en general, del manejo de las entidades públicas, tales como los procesos que guían la toma de decisiones y las operaciones de control.

Recalco más las coincidencias que las diferencias. En el fondo, lo que se quiere definir es si es necesario tener un Programa Magister en Administración Pública o un Programa Magister en Administración como una mención. Alguien expresó que los gerentes del sector público de hoy ya están formados. Estoy de acuerdo, y también podría decir que dentro de la experiencia de ESAN, los graduados han variado sustancialmente sus carreras al pasar por el Programa Magister, cambiando su rol en las empresas en las que actúan.

Una persona, que pasa por un programa de formación de este tipo puede convertirse, a corto plazo, en un ente de cambio en el sector público. Si bien muchos están ya formados en cuanto a ciertos valores y manejo propio, pienso que todavía la cosa pública no está formada, es aún una nebulosa que se debe sistematizar y formalizar a través de un Programa Magister".

(Directivo de una empresa privada. Exfuncionario público y asesor político).

"Las diferencias en capacitación al sector público o privado van a ser mínimas en la medida que se incluya en el curriculum cursos que se orienten al bienestar social, fin para el que deben estar orientados tanto el sector público como el privado. Si se quiere seguir insistiendo en que la formación de una empresa

rio privado y viceversa en lo que se refiere al empresario público, va a ser difícil encontrar las coincidencias que existen. Vale la pena hacer una investigación profunda... Se ha difundido la idea de que ESAN tiene una orientación marcada a favor de la empresa privada y con poco interés en la pública. Al respecto, pienso que en la medida en que ESAN haga menos énfasis en esas diferencias, buscando difundir valores de interés social, éstas se van a ir acortando".

(Directivo de una empresa privada. Exfuncionario público y asesor político).

"... Creo que las intervenciones van dejando en claro que la administración, en todos los casos, cualquiera sea el tipo de administración, tiene un 95% en común y un 5% de diferencia que es importante no perder de vista. Si esa diferencia implica o no programas especiales de gestión pública me parece irrelevante. El diseño curricular va a depender del público al que se dirige. Los objetivos y contenidos de estos programas deben estar guiados por el diagnóstico que ESAN está haciendo. Es importante señalar la magnitud de las diferencias y determinar los ajustes que se tienen que hacer en los programas".

(Docente y director de un programa de formación en administración).

"... Quiero hacer notar mis discrepancias con algunas conclusiones expresadas en las relatorías de las dos comisiones. La comisión 2 llegó a la conclusión de que había una clara diferencia entre la necesidad de capacitación a los funcionarios del gobierno central y los de la empresa pública; y que había una muy pequeña diferencia entre la necesidad de capacitación de los funcionarios de las empresas públicas y los de las empresas privadas. En la comisión 1 mas bien se destacó que sí había una clara diferencia entre la capacitación a los funcionarios de las empresas públicas y las empresas privadas, y se afirmó que la empresa pública tenía una doble dimensión: empresarial y pública. Empresarial en el sentido de que, como cualquier empresa tiene el objetivo de evaluar su actuación de acuerdo a sus resultados; y pública por el contexto con el que se interrelaciona y los valores que de allí se desprenden. EL gerente de la empresa pública tiene que asimilar y entender esa dimensión pública, como lo debe hacer el gerente de una empresa privada".

(Docente).

2. LA GESTION PUBLICA Y LOS CURRICULA DE ESAN

2.1 ESAN y el entrenamiento del sector público

"... ESAN tiene un papel importante en relación a la capacitación del sector público, pues un buen número de sus alumnos (50% en muchos casos) proviene de ese sector. Si tenemos tal posibilidad de influencia, por qué no ejercerla. Independientemente de las posiciones sobre el rol del Estado hay áreas críticas en el manejo de lo público que ESAN debe conocer y desarrollar experiencias".

(Docente e investigador).

"... ESAN hizo un estudio de seguimiento de sus graduados y concluyó, entre otras cosas, lo siguiente: primero, ESAN no debería perder su perfil como escuela de negocios. Segundo, en el mercado de trabajo sus programas cubrían la formación de gente tanto del sector privado como público, pero aquellos que trabajaban por largo tiempo en el sector público tenían la posibilidad de regresar al sector privado. Por tanto, era importante atender, dentro de nuestro curriculum, los problemas del sector público, así no hiciéramos nada dirigido a éste como tal".

(Docente e investigador).

2.2 Necesidad de ajustar la capacitación a los requerimientos del país y del sector público

2.2.1 Propuestas: la mención en gestión pública

"... Personalmente creo que la escuela debe ampliar su alcance. ESAN está satisfaciendo las necesidades del sector público pero al no existir formalmente el nombre (la mención de lo público en los programas) no se percibe el cambio, en otras palabras, el ajuste a las propias necesidades del país... Políticamente también es importante que ésto se determine frente a los organismos de financiamiento...".

(Docente y directivo de una escuela de administración).

"... Yo les aseguro por experiencia que no va a haber interés en las empresas públicas por tener una mención en gestión pública. El cliché, incluso, puede generar rechazo, pues suena como que se los va a preparar como administradores tipo ministerio. Lo que interesa es el contenido de los cursos, el nombre es marginal".

(Directivo de una empresa pública).

"A las empresas públicas como PETROPERU no les interesaría que en el título de un programa de alto nivel de especialización de ejecutivos, tipo maestría, aparezca la opción en administración pública. Podrían sí interesarse en algunos cursos muy específicos para sus áreas y que fueran electivos".

(Docente).

2.2.2 Estructuración de contenidos

"Ultimamente la gestión instrumental, dentro del sector público, ha avanzado tremendamente. Hace 20 años, todo lo que es gestión de tesorería, contabilidad, presupuesto, etc. era totalmente rudimentario... Esto implica no sólo nuevos planteamientos técnicos sino también un cambio de mentalidad dentro de la actividad empresarial del Estado. Allí hay más posibilidades de cambio y ello se percibe por la cantidad de egresados de ESAN que están en la actividad empresarial del Estado y que no son el prototipo del burócrata tradicional... Nos estamos olvidando que hace 20 años, en las empresas -no sólo públicas sino también privadas- no se aplicaban ciertas técnicas. Y si en las empresas públicas no se las ha aplicado es porque no ha habido agentes de cambio con fuerza suficiente para

desarrollar nuevas actitudes. La formación para los funcionarios públicos y privados no debe hacerse en compartimientos estancos".

(Docente y director de un programa de administración).

2.2.3 Aspectos conceptuales de la formación para funcionarios públicos

"Creo que no deberíamos ser tan tajantes en diferenciar la capacitación de funcionarios públicos y funcionarios privados de alto nivel, como si fueran compartimientos estancos... Debe haber un fluir de gentes de un lado para el otro y, en consecuencia, deben estar preparadas para actuar en los dos campos. Con la alternancia en el poder qué pasará con quienes están formados sólo para el sector público.

Yo he sido presidente de una empresa estatal y gerente de una empresa privada... y creo que sólo cuando se conoce el manejo de las empresas públicas y el de las empresas privadas, recién se puede dar un resultado eficiente para servir tanto en el gobierno como en la empresa privada... Asimismo, no podemos olvidar que las entidades privadas deben moverse también en el contexto del sector público. En el caso de la banca, por ejemplo, el Estado maneja el 75% de los depósitos, lo cual implica la necesidad de un mayor conocimiento de este contexto. Tampoco deberían haber escalas de valores diferentes para el sector público y el privado.

De otro lado, el poco conocimiento de la cosa pública por los funcionarios de la empresa privada, contribuye con varios de los problemas importantes que vive el país. Si al gerente de una empresa privada le interesa únicamente su empresa y tiene objetivos muy determinados no verá los efectos que esta maximización de utilidades en su empresa puede acarrear en el país. Un buen funcionario tiene que manejarse en el contexto nacional.

Si ESAN va a entrar en ese campo me parece bien pero yo no estoy muy de acuerdo con que tenga una rama específica para la formación de gerentes privados y otra para la formación de gerentes públicos... me parece un error".

(Directivo de empresa privada. Exfuncionario público. Asesor político).

"... El entorno de las organizaciones públicas y privadas es en parte común y en parte peculiar a cada tipo de organización.

Interesa preparar materiales didácticos que permitan a los participantes de estos programas (Maestría, PADE*), que trabajan en el sector privado, un conocimiento apropiado del entorno del sector público, y al funcionario público del entorno del sector privado... pues, al fin y al cabo, tienen que relacionarse.

---

* Programas Avanzados de Dirección de Empresas que se dan en ESAN, su duración es de tres meses.

El nivel de especialización de los programas de formación dependerá también del público que asista... un curso a largo plazo de especialización de ejecutivos a alto nivel, deberá contener, en cada asignatura, elementos que describan situaciones del sector público suficientes como para darle al alumno una visión amplia.

Sí habría que elaborar materiales diferenciados para el aprendizaje de los procesos y procedimientos propios de la organización a la que uno pertenece o está por ingresar. Es decir, la carrera administrativa requiere de un marco conceptual común, pero hay aspectos de administración concretos que requieren de un aprendizaje especial, ad-hoc a la organización que es siempre materia de cursos cortos.

Considerando que la estructura actual de la administración pública es defectuosa... hay que hacer un trabajo doble para de un lado, hacerla más eficiente y de otro, para preparar su cambio. En cuanto a los candidatos a capacitarse, el esfuerzo no es el mismo para todos. Por ejemplo en un curso para atender procedimientos de presupuestación en el sistema de control vigente, para quienes no trabajan en la administración pública, se impartirán conocimientos sobre lo que sucede ahora. En un curso para el que está en posición directiva se expondrán todos los conceptos de gestión y, asimismo, de modelos alternativos que permitan al participante conocer cómo modificar la organización de su empresa, de modo que, de acuerdo con el mercado, adopte una estructura más eficiente. Este tipo de capacitación, en cualquier empresa, debe hacerse periódicamente porque sus condiciones de operación y su relación con el mercado varían".

(Docente. Directivo de una escuela de formación en administración).

"... La diferencia entre la formación pública y privada es muy relativa. Aunque el sujeto de administración sea diferente, la formación y conceptos básicos son los mismos. Se requieren dirigentes capaces de planear, organizar, dirigir y controlar su organización y simultáneamente, conocer su relación con el entorno. Una empresa recibe insumos del entorno y se ve influenciada por múltiples factores del mismo, entre los cuales está el propio gobierno. Por tanto, se debe saber analizar ese entorno y tomar decisiones en función a la organización en que se está actuando.

Aunque el proceso básico no varía la capacitación sí debe tomar en cuenta aspectos propios para cada tipo de actividad, pues no es lo mismo, por ejemplo, administrar un banco que una fábrica. Indudablemente, que en el sector público hay una serie de aspectos, normas y procedimientos peculiares y complejos que tienen que ser enseñados apropiadamente, pues el aprendizaje a partir de la propia experiencia es muy lento.

ESAN viene desarrollando una gama de programas con un curriculum lo suficientemente flexible como para incorporar los elementos peculiares del sector público. El esfuerzo de capacitación que hoy tenemos que abordar es muy grande".

(Docente y directivo de un programa de formación en administración).

2.2.4 Programas de entrenamiento: propuestas para los diferentes niveles de capacitación

"¿Cómo debería organizarse el entrenamiento para los funcionarios de alto nivel? Pienso, que debería haber un primer campo de acción en el que se incluyan aquellos cursos generales en materia de gestión que dicta ESAN. Asimismo, todos los gerentes y los empresarios del país deberían estar imbuídos de ciertas materias que tienen que ver con la cosa pública, como el conocimiento de la situación general del país, de las finanzas públicas, etc. Como parte del curriculum debería incluirse un curso de ética profesional y cursos electivos para aquellos con vocación para el sector público, para que de esta manera logren una formación integral...

Un segundo campo de acción sería la implementación de cursos cortos, ad-hoc, de actualización o complementación, para los funcionarios públicos de alto nivel. Considerando la falta de estabilidad de éstos sería bueno establecer la costumbre de formar nuevos grupos de funcionarios cada vez que se inicia un gobierno, pues es conveniente hacer un reciclaje... Cursos de dos o tres meses... que les puedan ser útiles, tales como marketing, administración, aspectos legales, etc.

Un tercer campo de acción sería ligar la investigación a la enseñanza. Yo creo que la investigación es muy importante.. No sólo me refiero a la investigación operativa, sino también a aquella dirigida a otros aspectos o temas de la administración pública poco conocidos. Recomiendo así, que ESAN tenga un grupo de investigación que analice los problemas de la gestión pública , tales como la relación entre planificación y acción, nivel de toma de decisiones, etc. Ello daría luz sobre estos asuntos y permitiría organizar grupos de discusión periódica (como foros y seminarios), que ayuden a ESAN a revisar conceptos".

(Directivo de una empresa privada. Exfuncionario público y asesor político).

"Un curriculum para la formación del sector público tiene que organizarse según los diferentes niveles de capacitación. Así, podríamos considerar:

- Programas de alto nivel ejecutivo dirigidos a un grupo selecto, de impacto a largo plazo. Estos programas no necesitarían poner mucho énfasis en lo técnico, lo importante es que enseñen a "pensar", a poder articular y conocer los problemas del sector público y las diferentes dimensiones de una organización, a fin de actuar sobre ellos en la forma más eficiente.
- Programas de alto nivel ejecutivo con un impacto más amplio e inmediato. También en ellos habría que pensar en una formación sin muchas técnicas y accesible a un grupo más extenso para desarrollar una perspectiva general de la administración pública... Dentro del esquema de formación deben estar consideradas las dimensiones sociales, gerenciales e individuales que no están presentes en un sistema de carrera".

(Docente, investigador y directivo de una escuela de administración del extranjero).

"... Lo que interesa es que el Estado tenga acceso a recursos calificados para gestionar sus actividades. Es allí donde el entrenamiento al nivel más alto e intermedio de ejecutivos adquiere importancia capital. A través de cursos o seminarios especializados se podría capacitar a quienes ingresan al sector público y deben actualizarse en determinadas funciones. Pero también existe la necesidad de una actividad formativa dirigida y diseñada para todas las capas de funcionarios implicados en estas instituciones y que no son candidatos a los niveles anteriores".

(Docente. Directivo de un programa de formación en administración).

"... Los programas del más alto nivel de formación ejecutiva para el sector público... tienen que ser enriquecidos con los materiales más diversos sobre la gestión en áreas funcionales. El objetivo es conocer las estructuras de la administración y transformarlas; comprender lo que sucede en determinadas actividades del sector público para compararlas con las del sector privado. Se pueden diseñar algunos cursos electivos que describan mejor el entorno y el marco legal actual para impartir a los interesados o a los que están en el sector público una visión estructurada. Una enseñanza de este tipo permitirá enriquecer el "pool" del personal directivo que actúa hoy y actuará en el futuro en el país.

De acuerdo al nivel en que se ubiquen los funcionarios, tenemos otra gama de cursos intermedios y cortos. Un curso ntermedio, tipo PADE, será apropiado para funcionarios de mando medio y los cursos cortos para los funcionarios de nivel alto, que tienen menos tiempo disponible para estudiar.

...¿Cómo puede asegurar ESAN que el personal que tiene posiciones de responsabilidad y que, por eso mismo, debe enriquecer su bagaje, asista a programas de capacitación? No hay que tomar la línea cómoda de servir a los que tienen más tiempo disponible, pues son los que menos van a influir en la marcha de las organizaciones. El diseño de los cursos debe tomar en cuenta esta realidad pensando, incluso, en cursos que puedan significar un día de trabajo cada 15 días para los niveles más altos. En ellos se deberán impartir nuevos conocimientos y conceptos y se deberán propiciar foros de discusión que enriquezcan a los participantes. Esto quizás nos aleja del modelo tradicional de curso.

De un modo general, quienes participan en programas tipo magister a tiempo completo, están desligados de la actividad administrativa y quienes lo hacen a tiempo parcial, requieren de un tiempo largo para mantener el rigor académico tradicional.

En todos estos programas se debe dar una formación amplia, combinada con una formación técnica que incluya a los funcionarios de alto nivel. En Latinoamérica, dados los condicionamientos políticos, nadie puede anticipar la nominación de alguien en una empresa, a diferencia de Europa, donde se forman magisters en administración pública que hacen carrera. Por eso los programas intermedios serán los más adecuados para atraer al personal de las diversas entidades públicas".

(Docente e investigador. Directivo escuela de administración en el extranjero).

"Aunque no podemos ignorar la complejidad del sector público, donde el nivel de decisiones se traslada del directorio de una unidad de gobierno a otra que maneja determinadas relaciones, considero que la formación debe ser similar para los ejecutivos públicos y privados. Ahora bien, también creo que sería conveniente incluir materias específicas para quienes se interesan por la administración pública.

En nuestro país hay poca gente preparada en el campo de la administración pública, por ello los cursos deben preparar a los actuales funcionarios y a los que hoy tienen vocación pública y que en el futuro se tendrán que desempeñar como tales. Debemos también atender a la formación de cuadros políticos.

En síntesis, además de la maestría, cuyo objetivo es formar a futuro, hay que pensar en el corto plazo, pues actualmente el número del personal directivo formado en el campo administrativo es muy pequeño debido, en parte, a la rotación y a que se convoca a quienes no están en capacidad de dirigir (y que ingresan al sector público por razones ajenas a su idoneidad profesional). Nosotros los capacitadores, debemos pensar en los sustitutos de los actuales funcionarios y directivos que pueden ser atendidos en programas a corto plazo y en los directivos actuales de gobierno. También se podrían organizar foros de discusión por partidos o grupos de partidos. Todas estas formas están dirigidas a manejar relaciones más complejas y poco definidas..."

(Docente y directivo de un programa de formación en administración)

"Se habló del poco éxito de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, y de que no tenemos una carrera civil donde se diseñen programas para quienes están en la administración pública. Sobre ésto último, pienso que los programas de corta duración son más adecuados. Los programas largos, por un lado, desvinculan al funcionario público de sus labores, y, por el otro, no los motivan, pues debido al bajo nivel de sus remuneraciones se ven impulsados a buscar trabajo en el sector privado.

De ahí que el resultado de la inversión no será siempre rentable. Debemos procurar una formación de alto nivel tanto para estudiantes del sector privado como público, debemos preparar a los dirigentes que el país necesita.

En cuanto a los niveles de formación en la administración debemos distinguir:

- La formación de políticos o formuladores de políticas, que tienen interés en la cosa pública, para que ahonden sus conocimientos sobre el proceso de toma de decisiones y del entorno, revalorando su experiencia y formación anterior.
- La formación de directores orientada a mejorar su conocimiento sobre el funcionamiento y dinámica de sus organizaciones para la formulación y definición de metas y objetivos.

- La formación de los ejecutores de políticas y planes a largo plazo, para que profundicen en el conocimiento de la dinámica y funcionamiento de las organizaciones públicas en toda su complejidad (definición de políticas generales, objetivos a corto y largo plazo, procesos de negociación...).

Pienso que la complejidad del sector público obliga a sus dirigentes a conciliar múltiples intereses a veces contradictorios. Deberán actuar en un ámbito más amplio y, por tanto, tendrán que conocer el marco legal, al mismo tiempo que los diversos puntos de vista existentes sobre la evolución del país y del Estado".

(Docente y directivo de un programa de formación en administración).

"... Creo que el problema más serio se encuentra en la falta de formación del funcionario de mando medio y de nivel bajo, por lo cual ESAN debe mirar más allá de la cúpula".

(Directivo de empresa privada. Exfuncionario público y asesor político).

"... Hay que pensar en programas dirigidos a los funcionarios de mando intermedio, que son los que tienen mayor estabilidad a pesar de los cambios de gobierno".

(Docente e investigador).

"En líneas generales estoy de acuerdo en que es necesaria una capacitación para el sector público y asumo que ESAN ha recolectado información de base suficiente como para respaldar esta hipótesis. Me pregunto, sin embargo, ¿cómo implementar una estrategia de capacitación?

En el caso del magister, los funcionarios que participarían en él, sea a tiempo completo o parcial, desempeñan funciones similares a los de los gerentes y subgerentes del sector privado. Me pregunto entonces ¿es necesario un magister en administración pública o es mejor una opción en administración pública dentro del programa que, desde hace años, implementamos? De acuerdo a la estrategia que se siga deberán variar la orientación y la curricula.

El problema se repite cuando vemos otras opciones de capacitación a corto y mediano plazo".

(Docente y directivo de un programa de formación en administración).

A MODO DE CONCLUSION

PUNTOS DE CONSENSO Y ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE EL PAPEL DE ALGUNAS INSTITUCIONES COMO ESAN EN EL MEJORAMIENTO DE LA GESTION PUBLICA

1. **El rol del Estado y la importancia de la capacitación**

Aunque no hubo consenso sobre el rol que el Estado debería cumplir en términos de un deber ser (para unos tiene un rol económico y social decisivo como ente planificador y empresarial, y para otros un rol normativo, regulador y promotor), sí hubo coincidencias en aceptar que cumple un rol importante en la actualidad y que lo seguirá cumpliendo por un tiempo relativamente largo.

Sobre esta base se discutió el tema de los aspectos privativos de la gestión pública y de la gestión privada, señalándose algunos elementos comunes y de diferenciación a nivel político. Entre las diferencias tenemos lo siguiente:

- La definición de objetivos del sector público se basa en la búsqueda prioritaria del beneficio para el país y la sociedad en su conjunto, por encima de la rentabilidad de una determinada empresa. Por el contrario la empresa privada prioriza la rentabilidad, sin embargo, también tiene un rol social, por su impacto en el empleo, salarios, producción, etc.
- La forma de obtención de recursos y el peso de instituciones del gobierno central sobre el directorio y sobre la gerencia de una empresa del sector público, determinan formas de gestión más complejas que en el sector privado. En este sentido, el manejo del contexto -de las relaciones de las empresas entre sí y con el Estado- requiere de instrumentos y criterios de gestión muy específicos que deben tomarse en cuenta para el entrenamiento. El sector privado, aunque en menor medida, también debe conocer su entorno.

2. Tipos de entrenamiento

Tomando en cuenta lo anterior, se consideró la necesidad de un tipo de entrenamiento que partiera de los requerimientos específicos del sector público. Se hizo referencia a las diferencias que había en cuanto a los contenidos de los programas a diseñar y las estrategias de capacitación a seguir en los dos sectores.

Si bien se destacaron algunos puntos de diferenciación entre ambos sectores no se formularon en términos de compartimientos estancos. Al contrario, se sugirió que ciertos temas específicos del Estado deben ser conocidos también por el sector privado.

3. La dirección de la capacitación

Hubo consenso en que tanto los funcionarios públicos como privados deben conocer los aspectos globales y específicos del contexto del Estado y de la administración pública. Se aceptó la propuesta sobre la necesidad del magister con mención en gestión pública. Para unos, la cuestión del nombre o denominación no era importante y para otros sí. Se hizo referencia al hecho de que es probable que los funcionarios públicos no estén de acuerdo en que el magister sea un nivel más alto que el PADE. Se sugirió la necesidad de crear un programa específico que fuera una mezcla del PADE y y del magister.

4. Contenidos

Al respecto, se partió de la idea de que no es adecuado separar la formación del funcionario público de la del sector privado y se sugirió tomar en cuenta aquellas cuestiones en las que parece existen deficiencias en la formación del funcionario público. Algunos plantearon que tales carencias se deben a que la universidad prepara para una determinada especialidad sin considerar la posibilidad de que el alumno posteriormente ingrese a la administración pública. Se recomendó la formación en aspectos como contabilidad, auditoría, ciertos principios éticos, planeamiento, formulación de proyectos y ejecución de los mismos, etc. como elementos importantes para las personas que podrían acceder a la administración pública.

5. Duración de los programas y problema financiero

Se consideró que el funcionario no puede ser entrenado por un tiempo muy largo porque ello lo apartaría de sus funciones y también por un problema de financiamiento, derivado, en parte, de la poca receptividad del gobierno a un programa de capacitación específico del sector público.

6. La motivación

Se destacó la necesidad de un sistema de motivación al más alto nivel político, vía foros y seminarios de corta duración, que destaquen la importancia de la capacitación.

Esta motivación también tendría que extenderse a los participantes y se sugirió el estímulo, mediante puestos adecuados, para quienes regresan de capacitarse.

7. La investigación

Se planteó que la investigación debía estar ligada a la capacitación, tanto por su contribución a la elaboración de los textos a utilizarse en el entrenamiento -y que deben de ser aplicables a la situación nacional-, como por su apoyo a la estructuración de los programas.

Asimismo, se planteó que la asistencia técnica debería concretarse en el campo específico de la investigación permitiendo su difusión.

Se presentaron algunos temas o líneas de investigación, tales como el conocimiento de los objetivos, evaluación de resultados, casos específicos de una empresa, etc., cuya aplicación práctica permitiría un mejoramiento de la gestión.

8. Niveles de semejanza y diferencia entre el sector público y privado

Al respecto se llegó al consenso de que existe un 5% de diferencias fundamentales que pueden ser fácilmente traducidas en materias y cursos que reflejen la complejidad de los aspectos específicos de la gestión pública.

Las alternativas de formación en ese 5% permitirían conocer la realidad del sector público, sus diferencias. También se dijo que en el debate podía hacerse o no la diferencia, pero que en los programas que se dicten, necesariamente tendrían que considerarse los aspectos comunes y los diferentes. Los foros, los seminarios, los cursos electivos en la maestría, los programas PADE deberían recoger esos aspectos comunes y propios de cada sector.

En cuanto a la metodología, se dijo que si los profesores toman en cuenta las investigaciones de base y la experiencia de los propios alumnos en su tarea de gestión que implican el trazado de políticas públicas, el aprendizaje sería más fructífero.

9. La naturaleza de los cursos que impartiría ESAN

Se propuso que el magister se orientara tanto a las empresas estatales como privadas, en vista de que ni diez años antes ni al parecer ahora, se advierten mayores diferencias. En lo que se refiere a la administración pública o al gobierno central deberían diseñarse los llamados Programas Especiales para Ejecutivos (PEA), de corta duración (2 meses); y los que llamamos Programas Avanzados de Dirección de Empresas (PADE) con una duración de 6 a 9 meses. Se insistió en estas siglas como forma de introducir los nuevos programas, porque están ya vendidos en el mercado.

10. El papel de ESAN en el conocimiento y capacitación del sector público

El interés de ESAN por hacer investigación, radica en la urgente necesidad de dar respuesta a la problemática nacional. En ese sentido, se sugirió convertir a la escuela en un foro de discusión de estos problemas

Las opiniones fueron las siguientes:

"... Yo creo que la Escuela ha investigado y debe continuar investigando... debe incidir en términos del desarrollo económico y en una activa labor crítica de la historia. Al respecto me pregunto, cuál es la capacidad de respuesta de la Escuela a los problemas nacionales. En un momento nos referimos a la importancia de una modificación de actitudes, de un mayor conocimiento de la problemática económica y a la nece

sidad de un mayor análisis de las políticas de los diversos grupos o gobiernos. En ese sentido, cómo se ubica ESAN. La excelencia académica que ha conservado durante 20 años es permanente en términos de ejecución de cursos integrados alrededor de lo que es política de negocios y ejecución de proyectos de investigación aplicada, pero a pesar de esta función, tan importante, creo que ahora debe ingresar a un nuevo campo de análisis, el de los problemas de gestión pública"

"... La enseñanza que hemos venido dando, se enmarca en el concepto de libertad, traducido en lo que es la libre concurrencia. La libre concurrencia significa que todos tienen el derecho de emitir opiniones. Esto no incluye la realidad de las leyes de economía, que implican, de tiempo en tiempo, algunas medidas de emergencia y ajustes. Es decir, ceder algo de libertad, para recuperarla más tarde, porque eso es parte de la dinámica de la vida humana".

"... Yo creo que en ESAN debemos investigar la problemática nacional en sus diversas facetas... y someter sus resultados a un debate que nos lleve más allá de la misma investigación. En otras palabras, debemos ampliar el ámbito de acción; no hacer simplemente forums y recoger opiniones de personalidades... sino que al forum se lleven los planteamientos de los propios miembros del equipo de ESAN; que las ideas se pongan a prueba en un debate público más amplio... En esa forma haremos una difusión más positiva y se estimularán nuevos estudios para ir avanzando en el conocimiento y en la búsqueda de soluciones a estos problemas, desarrollando al máximo nuestras capacidades y nuestros recursos".

"... El esfuerzo de ESAN en este Proyecto de Gestión Pública debe ser encuadrado dentro de la Constitución... Según ésta, el Estado es quien formula la política económica y social del país mediante planes de desarrollo, obligatorios para el sector público y orientadores, bajo concertación, para el sector privado".

"... ESAN debe investigar caminos más positivos para el desarrollo del país y tiene la responsabilidad de convencer a los políticos para que acepten este tipo de programas y se interesen en recurrir a ESAN".

"Hasta ahora la experiencia,en lo que se refiere a la oferta de cursos sobre administración pública, no ha sido muy positiva. Sin embargo, sí hay materias que han sido altamente acogidas, tales como política económica y desarrollo económico, las mismas que pueden ser enriquecidas con el apoyo permanente de una investigación aplicada sobre los problemas de la administración pública. Si bien es cierto que nos encontramos en una situación donde es fácil reconocer que hay deficiencias, que se requieren cambios en la forma cómo la administración pública viene funcionando, etc., también es cierto que, esos cambios sólo podrán ser sugeridos en base a la investigación y a la capacitación. La labor de investigación va a ayudar a que se puedan resolver problemas a largo plazo y que el sector público pueda ser movilizado.

11. **El papel de otras instituciones académicas**

"Se habló del fracaso de ciertas escuelas de administración pública en su experiencia de formación a nivel gerencial... Al respecto se afirmó que no se necesitan entidades burocráticas de capacitación pues hay países que tienen carreras en administración pública,con sistemas de entrenamiento muy sofisticados, pero que tienen problemas debido a que toda esta capacitación se dirige a la parte técnica -como elaboración de presupuestos, selección de personal- repitiendo los sistemas de formación típicos de administración, sin ocuparse de lo específico de lo público".

"Las empresas públicas tienen relaciones externas, con el contexto gubernamental, que a veces se convierten en el eje de ciertas decisiones que las involucran. La formación debe tomar esto en cuenta. Hay escuelas de administración privada que acaban por dictar cursos sobre administración pública con un nivel de contribución importante al conocimiento de sus valores sociales. No se trata solamente de transmitir conocimientos, sino también de transmitir valores sociales y políticos deseables, pues el conocimiento en sí no necesariamente lleva a una acción inteligente y adecuada socialmente. Los cursos sobre gerencia deben apoyarse en la investigación, desarrollando actitudes críticas..."

III. ANEXOS

ANEXO Nº 1

PARTICIPANTES DEL FORO

1. LAURA ACOSTA
   Asistente de Investigación
   ESAN
2. GASTON ACURIO V.
   Senador
   Congreso
3. ANA ROSA ADANIYA
   Coordinadora Académica PGP
   ESAN
4. NISSIM ALCABES
   Director Administrativo
   ESAN
5. AUGUSTA ALFAGEME
   Asesora PGP
   ESAN
6. RAFAEL ANTEZANA CASTRO
   Gerente Area de Capacitación
   PETROPERU
7. CESAR HUMBERTO CABRERA
   Investigador PGP
   ESAN
8. BIANOR CAVALCANTI
   Sub-Director de Investigación
   Escuela Brasilera de Administración
   Pública-EBAP
9. GUILLERMO DAVILA R.
   Coordinador Académico PGP
   ESAN
10. KONRAD FISCHER
    Profesor de Mercadotecnia
    ESAN
11. IGNACIO FUENTES A.
    Investigador PGP
    ESAN
12. ARMANDO GALLEGOS
    Profesor
    ESAN
13. ALBERTO GIESECKE
    Director PGP
    ESAN
14. ALEJANDRO INDACOCHEA
    Director PADE's
    ESAN
15. MARIA ANTONIA MASANA
    Asistente de Investigación
    ESAN
16. GENARO MATUTE
    Director PEA
    ESAN
17. PAULO MOTTA
    Director
    Escuela Brasilera de Administración
    Pública-EBAP
18. JOSE ORDOÑEZ
    Asesor PGP
    ESAN

19. MARIA AMELIA PALACIOS
Coordinadora Académica PGP
ESAN

20. JOSE PALOMINO ROEDEL
Director a cargo de la Gerencia General
NATROGEL S.A.

21. RAMON REMOLINA
Asesor Financiero
Banco de Crédito del Perú

22. IVAN RIVERA
Profesor Principal de Economía
Universidad Católica del Perú

23. JORGE RIZO PATRON
Gerente de Estudios Económicos
CONADE

24. SANTIAGO ROCA
Profesor
ESAN

25. LUIS CARLOS RODRIGUEZ
Gerente General
PROBAYOVAR

26. DANIEL SABA
Gerente
Inversiones COFIDE

27. JORGE TALAVERA
Director Académico
ESAN

28. MIKE WOOTON
Profesor Visitante
ESAN

29. SHOSCHAMA ZUSMAN
Abogado
Inversiones COFIDE

ANEXO Nº 2

RELATORIA COMISION 1: "ROL DEL ESTADO Y PROBLEMAS DE GESTION"

Se puede resumir el trabajo de la comisión afirmando lo siguiente: que aun cuando no hu hubiese consenso sobre el rol del Estado en términos de un deber ser, sí lo hubo en el sen tido de aceptar que el Estado tiene un papel importante en la economía, aquí y ahora, y que lo va a seguir teniendo por un tiempo relativamente largo.

En cuanto a lo privativo de la gestión pública y de la gestión privada hubo coincidencia en señalar algunos elementos de diferenciación:

1. La definición de objetivos en una empresa pública y en una empresa privada es diferen te. Las empresas públicas definen sus objetivos no en términos de rentabilidad sino de beneficios para la sociedad en su conjunto, aun cuando la empresa como tal pueda te ner pérdidas o no tener beneficios.

2. En cuanto a la toma de decisiones, las empresas públicas tienen un fuerte condiciona miento del gobierno central expresado a través del directorio que condiciona su autono mía. En este sentido, las relaciones que manejan los directivos de la empresa pública son mucho más complejas y precisas que la empresa privada... En ocasiones, los directo res sobrepasan a la gerencia en el manejo.

   Entre las empresas del sector público existen relaciones de dependencia marcadas por el entorno en que se mueven.

3. En cuanto a la gestión, la diferenciación no es muy importante, pero sí lo es en los aspectos legales, en los mecanismos que rigen las decisiones de inversión y en la for ma de obtener los recursos.

4. Los problemas de la gestión pública y privada no pueden tratarse, al capacitar, como si fueran compartimientos estancos.

5. Tiende a haber una percepción desvalorizada del comportamiento del funcionario por su falta de eficiencia y comportamiento ético, olvidándose que rasgos de tal comportamien to obedecen a un sistema de relaciones que involucra al sector privado. Habría que in cidir en aspectos comunes de tipo ético, en la formación de ambos sectores.

6. A partir de los comentarios se desprendieron algunas sugerencias sobre los contenidos de los programas y cursos:

a. Sería necesaria una enseñanza que permita hacer conocer, tanto al gerente del sector privado como al gerente del sector público, elementos de la realidad nacional y de la cosa política. También habría que considerar en los cursos de ESAN algunos elementos de ética profesional.

b. Sería conveniente la implementación de cursos cortos ad-hoc, de actualización y/o complementación, de 2 ó 3 meses de duración, que permitan a un nuevo gobierno preparar a sus cuadros en forma rápida y eficiente, considerando la constante rotación de los funcionarios de alto nivel.

   Este tipo de cursos deberían incluir temas como:
   Finanzas
   Auditoría
   Aspectos Legales y
   Administración General.

c. Investigación académica: hay una gama de aspectos de la administración pública que no son conocidos y para los cuales podrían organizarse grupos de discusión.

d. Asimismo, ESAN debe revisar sus lineamientos sobre a quién dirigir estos cursos; sí sólo a los altos funcionarios o a los funcionarios intermedios y con menor nivel de calificación.

   Estos últimos constituyen el problema más severo y son los que requieren de mayor formación.

7. Se presentaron algunas modalidades o tipo de cursos:

   a. Cursos cortos e intermedios para directivos actualmente en desempeño.

   b. Magister para la formación de directivos y de gerentes generales a largo plazo.

   c. Programas especiales que permitan conocer el funcionamiento del aparato gubernamental y de este modo:

      - Hacer una mejor asignación de recursos.
      - Evitar los problemas de duplicidad de funciones.
      - Usar más adecuadamente los recursos con los que cuenta el Estado.

8. Se sugirió además:

   - Que la Maestría no sea un programa muy técnico, sino que enseñe a reflexionar.
   - Generar cursos que permitan a los partidos políticos formar a los elementos que se constituiría en la cantera de reposición frente a los cambios de gobierno, y que preparen a quienes están en el poder. Estos podrían ser cursos generales sobre el Estado y sobre la gestión y administración pública.
   - Dentro del esquema de formación se debe considerar la complejidad de la administración pública en su dimensión social, gerencial e individual.

9. Sobre el tipo de formación que requiere el funcionario público o el que tenga vocación de tal, se planteó:

a. Un nivel de formación técnica económica básica, tendiente al conocimiento de la situación real del país.

b. Conocimientos sobre presupuesto, déficit presupuestal, etc., que permitan hacer análisis de la estructura de la administración pública. Básicamente para establecer el tipo de relaciones internas e interinstitucionales que se dan en el sector público.

c. Conocimiento de las normas básicas de administración: técnicas que permitan la delegación de responsabilidades, el control de personal, la selección objetiva y adecuada de funcionarios, etc.

   Asimismo, se señaló los efectos perjudiciales del excesivo peso de los sistemas de control.

d. Contabilidad y auditoría.

e. Elaboración, ejecución y control de proyectos.

f. Conocimientos legales básicos que incluyan aspectos como el conocimiento de la Constitución, leyes orgánicas, ley de presupuesto, etc.

ANEXO Nº 3

RELATORIA DE LA COMISION 2: "EL FUNCIONARIO PUBLICO Y EL ENTRENAMIENTO"

En esta comisión se destacaron dos grandes problemas:

1. Las necesidades de capacitación en el sector público.
2. Las estrategias de entrenamiento posibles y la factibilidad de ser satisfechas por ESAN.

Gran parte del debate se centró en torno a la orientación y al contenido de la capacitación que debiera impartirse en el sector público. Algunas ideas comunes:

1. Se ratificó la necesidad de capacitación de este sector y la posibilidad de ESAN de satisfacerla.
2. La necesidad de desarrollar programas de capacitación diferenciados al interior del mismo sector público -en cuanto al contenido y orientación- entre gobierno central, gobiernos locales, entidades públicas, ministerios y empresas estatales.

Si bien hubo consenso sobre las necesidades de capacitación específicas a nivel del gobierno central, se sostuvo que no habría mayores diferencias entre lo público y lo privado en lo que se refiere a la gestión de las empresas.

Como conclusión, algunos plantearon que no se requerirían más instrumentos de administración que los de la empresa privada, además de algunos criterios de tipo social, pues sus objetivos no son diferentes. "La diferencia entre empresas estatales y privadas es sutil y lo que se espera de un funcionario público es mayor sensibilidad social". Así, los funcionarios del Estado y de la empresa privada no tendrían mayor diferencia en la formación básica; sin embargo, aquéllos necesitan un mayor conocimiento de la interrelación entre las actividades de esas empresas y el contexto.

Algunos reconocieron que en las empresas estatales no sólo se debe buscar rentabilidad sino que el objetivo central debe ser lograr el desarrollo nacional.

Respecto al rol del funcionario hubo opiniones distintas; sin embargo, casi existió unanimidad en reconocer que su formación debe permitirle conocer la historia económica, la problemática nacional y la interrelación entre los principales componentes del sector público.

En cuanto a la formación más específica de los funcionarios del gobierno central, éstos deben conocer el manejo del presupuesto nacional y sectorial, trazar proyectos de inversión, cuestiones regionales y el contexto económico. Son importantes en este sentido los cursos de Desarrollo Económico, Macroeconomía y Política Económica, pues la actividad del Estado tiene que encuadrarse dentro del desarrollo económico y social del país. Se llamó la atención sobre el desconocimiento que tiene el sector privado del devenir de la administración pública, a pesar de que sus actividades están enmarcadas dentro de la organización económica del país y son fiscalizadas y controladas por el Estado.

Las propuestas de capacitación

Se hizo mención al tipo de capacitación, a la estrategia y a la metodología a seguir. Al respecto hay que distiguir entre las necesidades a corto plazo y la formación a largo plazo, orientada a cambiar actitudes y valores. Este último es un problema de gran envergadura, difícil de resolver con sólo algunos cursos.

Programa Magister

Respecto a este programa se opinó que no es preciso crear una maestría en administración pública, aunque sí una maestría en administración con mención en gestión pública. Sin embargo, el problema no es de etiquetas, sino de desarrollar contenidos adecuados a las necesidades del sector público. Se sugirió algunos cursos electivos -por ejemplo, Política Económica, Estrategias de Desarrollo- como parte de la estructura curricular del programa de magister actual que serían obligatorios para los participantes provenientes del sector público. Este programa se desarrollaría a tiempo parcial pues es muy costoso e inconveniente desvincular a las personas de su centro de trabajo. El Proyecto de Investigación Aplicada que se desarrolla dentro del curriculum del magister, debería diseñarse para resolver problemas concretos de las empresas. Se aludió, finalmente, a los problemas del financiamiento y a la necesidad de motivar en este sentido al más alto nivel político e institucional.

Programas Avanzados

Estos también han sido desarrollados en ESAN y tienen un nivel intermedio entre los cursos de largo plazo y de corta duración, permitiendo que el funcionario mantenga, mientras estudia, el vínculo con su trabajo. No se llegó a definir los contenidos de los cursos que conformarían los PADE, aunque se presentaron alternativas como Programas Avanzados de:

1. Finanzas Públicas.
2. Gestión Pública o Administración Pública.
3. Economía para Administradores Públicos o Economía Pública.

El debate también giró alrededor de algunos aspectos metodológicos necesarios para una formación integral sobre los cuales no se profundizó.

Se habló de un Programa en Economía Pública y, también, de un Programa Avanzado en Gestión Pública o Administración Pública (magister resumido), que podría estructurarse alrededor de 3 ejes temáticos:

1. El trazo de objetivos políticos, estrategia, planes y programas gubernamentales.
2. Información y toma de decisiones.
3. Dinámica organizacional.

Programas Especiales

Deberían estar constituidos por cursos cortos, adecuados a las necesidades concretas, de actualización y complementación, del funcionario público. Se aceptó la propuesta presentada en la plenaria, en la que se distingue dos niveles en cuanto al contenido de los cursos:

1. El nivel político, que fomentaría el conocimiento de la dinámica y el contexto nacional, a través de seminarios y foros donde se discutan alternativas.
2. El nivel técnico, que ofrecería instrumentos o herramientas específicas, como por ejemplo, la gestión del presupuesto público. Estos cursos, que serían modulares, implicarían la elaboración de un diagnóstico de necesidades. Actualmente, ESAN está realizando este tipo de trabajo en algunas entidades públicas.

Estos programas institucionales se diseñarían en base a las necesidades específicas de las empresas públicas.

Un punto final de la discusión estuvo relacionado con los requisitos que demanda ESAN a los participantes para acceder a sus diferentes programas y cursos. Estos requisitos serían diferenciados para los niveles altos, intermedios y bajos, que también requerirían de programas especiales.

Este libro se terminó de imprimir el día 30 de octubre de 1985
en los Talleres Gráficos de ESAN, Alonso de Molina 1698
Monterrico Chico - Surco
Apartado Postal 1846
Teléfono: 35-1760
Lima - Perú

PUBLICACIONES
DEL PROYECTO DE GESTION PUBLICA

1. El Perfeccionamiento Profesional del Sector Público: Diagnóstico y Propuesta
2. Mapa Económico Financiero de la Actividad Empresarial del Estado Peruano. Gallegos - Lozano - Pacheco
3. Agricultura, Política Agraria y Administración Pública. Raúl Hopkins
4. Gestión Pública de los Proyectos de Inversión: El Caso SIDERPERU. Luis Ponce
5. Perfeccionamiento en Esan: Perfil del Participante 1977 - 1982. Ana Rosa Adaniya
6. Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano Hurtado - Robles
7. El Rol del Estado, la Gestión Pública y el Entrenamiento.

esan
Alonso de Molina 1698
Monterrico Chico - Surco
Apartado Postal 1846
Lima, 100
Teléfono: 351760 – 364007