

**robles
hurtado
vallenar
bolaños
rospigliosi
acosta
calvo
masana
alvarado
villavicencio
ampuero**

**REPORTE
DE INVESTIGACION:
LA ORGANIZACION
DEL SECTOR
PUBLICO PERUANO**

Alberto Giesecke S.L.

**robles
hurtado
vallenar
bolaños
rospigliosi
acosta
calvo
masana
alvarado
villavicencio
ampuero**

**REPORTE
DE INVESTIGACION:
LA ORGANIZACION
DEL SECTOR
PUBLICO PERUANO**

Alberto Giesecke S.L.

© Escuela de Administración de Negocios para Graduados - ESAN
Av. Alonso de Molina 1698 - Monterrico - Surco
Teléfono 35 - 1760
Derechos Reservados conforme a Ley
Primera Edición 1985
1ra. Reimpresión, diciembre 1986

INDICE

PRESENTACION	
INTRODUCCION	5
PRIMERA PARTE: ENFOQUE Y METODOLOGIA	
I. LOS PROBLEMAS GERENCIALES Y ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR PUBLICO: UN ENFOQUE	17
1. Los Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público: Análisis Recientes y Temas Recurrentes	17
2. Las Soluciones Propuestas	18
3. La Administración de las Instituciones del Sector Público	20
4. El Interfaz Componente Clave de los Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público	22
5. A Modo de Conclusión	25
II. LA INVESTIGACION DE LA ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO PERUANO	29
1. El Mandato	29
2. Del Enfoque a la Investigación	30
3. La Investigación del Sector Estatal Peruano	32
4. La Metodología	35
5. Conclusión: La Organización del Sector Público Peruano	48
SEGUNDA PARTE: INFORMES DE INVESTIGACION	
III. EL EMPLEO ESTATAL EN EL PERU - Marcos Robles Chávez	75
1. La Fuerza Laboral en el País	76
1.1 Población y Fuerza de Trabajo	76
1.2 El Patrón de Empleo en el Perú: El Proceso de Terciarización de la Mano de Obra	78
1.3 Crecimiento de la Fuerza Laboral y Educación Formal	83
2. La Fuerza Laboral Estatal	87
2.1 Crecimiento del Empleo Estatal	89
2.2 Diversificación del Empleo Estatal	92
2.3 Centralismo, Urbanización y Empleo Estatal	98
3. Tendencias y Características de la Estructura Laboral del Sector Público, Comparación con el Sector Privado	101
3.1 Los Oficinistas y los Profesionales	101
3.2 Los Niveles de Educación en los Empleados Públicos y Privados	104
3.3 Las Remuneraciones de los Empleados Públicos y Privados	106

IV.	SEGMENTACION DEL MERCADO DE TRABAJO: EL CASO DEL SECTOR PUBLICO PERUANO	113
	Isabel Hurtado Galván	
1.	Importancia del Sector Público en el Mercado de Trabajo Nacional	114
1.1	Crecimiento y Composición del Empleo Estatal	114
1.2	Distribución Geográfica	116
1.3	Participación en la Actividad Económica	117
1.4	Características de los Recursos Humanos	119
2.	El Sector Estatal: Un Mercado de Trabajo Segmentado	121
3.	A Modo de Conclusión	125
V.	EMPLEO ESTATAL Y PERFIL DE LOS RENUNCIANTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	129
	1977-1978 - Silvia Vallenás Béjar y María Emma Bolaños de Lizarzaburu	
1.	Aspectos Generales	129
1.1	Distribución del Empleo en el Sector Público Peruano en 1977 y 1978	129
1.2	El Problema del Empleo y las Renuncias (Características del Universo y la Muestra)	131
1.3	Los Renunciados y la Composición de la Muestra	136
2.	Perfil Ocupacional, Social y Educativo	139
2.1	Perfil Ocupacional	139
2.2	Perfil Social	143
2.3	Perfil Educativo	148
VI.	EL PERFIL SOCIO EDUCATIVO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS - José Rospigliosi Ferro	155
1.	Tendencias Migratorias	156
2.	Origen Socio-Económico	161
2.1	Ocupación de los Padres	161
2.2	Educación de los Padres	162
2.3	Pertenencia a Instituciones	163
2.4	Educación Escolar	166
3.	Profesionalización	167
3.1	Profesión	167
3.2	Post-Grados	170
3.3	Cursos de Especialización	171
VII.	EL FUNCIONARIO - Laura Acosta de Quijandría	177
1.	La Motivación	178
2.	La Satisfacción	182
3.	Las Expectativas	184
4.	Las Expectativas en Relación a los Hijos	186

VIII. LA PLANIFICACION Y LA GESTION ESTATAL - Rafael Calvo Torrico	191
1. La Planificación como Instrumento de Gestión	191
1.1 El Plan de Desarrollo Sectorial	192
1.2 Las Políticas	195
2. La Planificación como Especialidad	195
2.1 Los Post-Grados en Planificación	195
2.2 Las Especializaciones en Planificación	197
2.3 La Planificación como Tema de Capacitación	197
3. Conclusiones	198
IX. DESCENTRALIZACION Y GESTION ESTATAL - María Antonia Masana García	203
1. Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo	204
1.1 Antecedentes Históricos	204
1.2 El Problema de la Gestión	207
2. Relaciones de las Corporaciones con Entidades del Nivel Regional	208
2.1 Las Entidades	208
2.2 Las Dificultades	208
2.3 El Origen de las Dificultades	212
2.4 Las Facilidades	215
2.5 Las Facilidades Esperadas	217
2.6 Balance: Relaciones de Trabajo con Entidades del Nivel Regional	219
3. Relaciones de las Corporaciones con Entidades del Nivel Central	219
3.1 Las Entidades	219
3.2 Las Dificultades	221
3.3 El Origen de las Dificultades	225
3.4 Las Facilidades	227
3.5 Las Facilidades Esperadas	229
3.6 Balance: Relaciones de Trabajo con Entidades del Nivel Central	230
X. ORGANIZACION JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PERUANA	235
Javier Alvarado Icaza	
1. Gobierno y Administración	236
2. La Administración Pública	237
3. Organización Jurídica de la Administración Pública Peruana	239
3.1 Modelos de Estructuración Orgánica	242
3.2 Sistemas de Organización Administrativa	243
3.3 Organos Descentralizados Autónomos	250
3.4 Organismos Descentralizados Territorialmente	252

XI. ORGANIZACION Y FUNCIONES DEL ESTADO - Ana María Villavicencio Vincés	257
1. Organigrama del Estado Peruano	257
2. Niveles de Gobierno	258
2.1 Nivel Central	258
2.2 Nivel Territorial	258
2.3 Organos y Organismos	261
3. Organismos del Poder Ejecutivo	261
4. Clasificación Funcional	262
4.1 Funciones Intrínsecas del Estado	262
4.2 Funciones Históricas del Estado	263
5. Funcionograma	263
XII. ESTUDIOS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA - Ada Ampuero Cárdenas	273
1. Consideraciones Previas	273
2. Organización en el Sector Público	274
2.1 Organización y Reforma	274
2.2 Las Comisiones: Respuesta a Problemas Concretos	282
2.3 La Investigación de la Organización Pública	284
3. Empleo y Estado	286
4. Personal y Capacitación	287
4.1 Capacitación y Empleo: Estudios Globales	288
4.2 Capacitación y Empleo: Estudios Puntuales	289
4.3 Los Inventarios de Esfuerzos de Capacitación	293
TERCERA PARTE: UNA NECESARIA ADVERTENCIA	297

P R E S E N T A C I O N

El 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, desarrolló un importante componente de investigación orientado a conocer la problemática de organización y gestión del sector público peruano.

Gran parte de la investigación, diseñada y dirigida por Alberto Giesecke Sara-Lafosse, se materializa con el presente documento, que da cuenta de la génesis del enfoque utilizado, de las áreas observadas y del conocimiento logrado.

Conviene tener en cuenta que la investigación se concibió como una acción previa y necesaria para abordar, tanto el perfeccionamiento profesional de los directivos del sector público, como el cambio organizacional.

Diciembre, 1985

Joaquín Maruy Tashima
Director
Proyecto de Gestión Pública

"De lo que se trata es de abandonar tesis
apriorísticas, generalizaciones fáciles,
concepciones prefabricadas para examinar
las complejidades de la realidad".

Jorge Basadre

AGRADECIMIENTOS

Ponemos de manifiesto nuestro especial agradecimiento a quienes contribuyeron con el desarrollo de la investigación en sus diferentes fases.

A Sandra Vallenias, por su aporte en los aspectos metodológicos; al profesor Mike L. Wooton, por sus comentarios analíticos; a Frida Szwarcberg, por su participación en la elaboración del cuestionario.

El trabajo de campo fue dirigido por Carolina Cáceres, y el procesamiento de datos por Enrique Remy. Intervinieron en esto último Oscar Benites y Doris Zavala.

La composición del texto estuvo a cargo de Manuela Monzón y Carmen Rosa Ferril, los gráficos fueron elaborados por Jorge Huambachano, y finalmente la edición quedó al cuidado de Elena Torres y Ada Ampuero.

Alberto Giesecke S.L.
Director de la Investigación
Sobre el Estado y la Administración Pública
Proyecto de Gestión Pública

I N T R O D U C C I O N

1. La Investigación sobre el Sector Público en el Proyecto de Gestión Pública de ESAN

Tanto en el documento "Diagnóstico de Necesidades de Perfeccionamiento y Propuesta Curricular Preliminar", como en la "Memoria del Proyecto de Gestión Pública" (1) (fase de investigación y desarrollo), el lector podrá apreciar la importancia que se le asignó a la investigación dentro del proyecto. El conocimiento del Estado y de la administración pública, fue concebido como condición necesaria para poder actuar, tanto en el plano del perfeccionamiento profesional de los directivos, como en el del cambio administrativo.

Se debe tener presente que, en nuestro medio, el estudio del sector público no ha recibido la atención que merece. Los esfuerzos desplegados se han realizado bajo el importante liderazgo de instituciones públicas, y si bien la responsabilidad de los trabajos ha estado a cargo de profundos conocedores del sector, no se ha contado con las facilidades adecuadas a los requerimientos de una investigación sistemática (2).

Existen también otros trabajos, de estudiosos de diversos centros académicos, que son importantes, pero aún insuficientes, ante la magnitud y naturaleza del problema.

Fue, como parte de esta inquietud por "conocer para actuar", que el Proyecto de Gestión Pública, ejecutado en ESAN, desarrolló actividades de investigación. Estas acciones se realizaron en dos dimensiones: una, que comprendió tanto el diagnóstico de las necesida

(1) ESAN, Proyecto de Gestión Pública, Diagnóstico de Necesidades de Perfeccionamiento y Propuesta Curricular Preliminar, Lima, Noviembre 1984.

Alberto Giesecke, Memoria del Proyecto de Gestión Pública, Lima, ESAN, 1985.

(2) Téngase en cuenta los trabajos del IPAP, la ONRAP, ESAP e INAP (véase en este mismo documento el trabajo de Ada Ampuero C.).

des de perfeccionamiento de los directivos del sector público, como la evaluación de los programas y cursos preparados para el perfeccionamiento, y otra, que incluyó la preparación de estudios y material para la cátedra, así como la investigación de la organización del sector público y de las condiciones para el cambio administrativo.

A continuación se presenta una relación sumaria de los trabajos de investigación realizados:

- a. Diagnóstico. Cumplió el propósito de realizar una caracterización de los directivos del sector público, teniendo en cuenta, fundamentalmente, su bagaje educativo. Fue realizado a través de una aproximación a diferentes situaciones organizacionales, que a su vez implican, para los directivos, condiciones diversas en el desarrollo de su gestión. Este diagnóstico, conjuntamente con la sistematización de las evaluaciones de cursos y programas ofrecidos, permitió una primera aproximación a la propuesta preliminar de perfeccionamiento (3).
- b. Sistematización de información, análisis relativos a áreas problema del sector público y elaboración de casos. Estos tres elementos se orientaron a sustentar la tarea docente y a estudiar, en detalle, cuestiones específicas.

En esta óptica, se está realizando el trabajo sobre Aspectos Contables y Financieros de las Empresas Públicas (4); se está desarrollando un estudio sobre la Banca de Fomento y se han concluido una serie de casos en administración; todo ello bajo la responsabilidad de profesores de ESAN.

De otra parte se han realizado estudios sobre aspectos cruciales para el desarrollo de las empresas públicas a través de dos casos: el de Petroperú (5) y el de Siderperú (6). Asimismo se concluyó un trabajo que relaciona el problema del agro con las políticas agrarias, y la administración pública del sector (7). El tratamiento de estos temas estuvo bajo la responsabilidad de estudiosos con demostrado interés en ellos y que se vincularon a la ESAN a través del proyecto.

Los nuevos programas de perfeccionamiento -en particular los cursos experimentales- requirieron, como parte de la metodología, que se realizaran estudios de base sobre el área problema, materia de un programa determinado. En este sentido se realizaron dos estudios de base, uno sobre la organización y gestión de los programas de atención primaria de salud (8) y otro, sobre la organización y gestión de los programas microregionales de desarrolló en Juliaca y Melgar (9). Este último se utilizó

-
- (3) ESAN, Proyecto de Gestión Pública, Diagnóstico de Necesidades de Perfeccionamiento y Propuesta Curricular Preliminar, Lima, Noviembre 1984.
 - (4) Gallegos, Lozano y Pacheco, Mapa Económico Financiero de la Actividad Empresarial del Estudio Peruano, ESAN, PGP, 1985 (Nota de Edición).
 - (5) En edición.
 - (6) Luis Ponce, Gestión de los Programas de Inversión: El Caso de Siderperú, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Nota de Edición).
 - (7) Raúl Hopkins, Agricultura, Política Agraria y Administración Pública, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Nota de Edición).
 - (8) Bajo la responsabilidad de la Socióloga Patricia de Arregui; en edición.
 - (9) Bajo la responsabilidad del Sociólogo Alberto Paniagua; en edición.

en el Curso-Taller sobre Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional, realizado en convenio con la Corporación de Puno.

El Curso-Taller, a su vez, generó la necesidad de otros trabajos de investigación sobre la administración pública en el departamento de Puno. Bejarano y Barreda estudiaron aspectos relativos a la organización de la misma (10), y Palao y Garaycochea presentaron un informe sobre las acciones desarrolladas por la administración pública departamental (11).

- c. Trabajos de investigación sobre la organización del sector público peruano y sobre el cambio organizacional. Estos estudios se nutrieron del desarrollo y avances del proyecto, y a su vez, tuvieron impacto sobre las demás actividades del mismo.

Se orientaron a satisfacer la necesidad de conocer el sistema estatal peruano, en lo que tiene de específico, como institución pública y administrativa, en la que es necesario encarar el cambio organizacional. Para lograr este propósito se organizaron dos equipos de trabajo sobre la base del diseño de la investigación, preparado con bastante antelación a la existencia del Proyecto de Gestión Pública. Uno de ellos se dedicó a lo que se ha llamado la organización del sector público peruano (en el siguiente acápite se presentarán las áreas de estudio comprendidas, que serán incluidas en este reporte). El otro equipo se dedicó al estudio del cambio organizacional, y estuvo a cargo de Carolina Cáceres (12), quien también fue investigadora del equipo anteriormente mencionado. El profesor Mike L. Wooton asesoró a estos dos grupos y participó directamente en el estudio de cambio organizacional.

Los asistentes que formaron parte del equipo multidisciplinario, tuvieron la oportunidad de participar en todas las fases de la investigación. Como se verá, este reporte cumple el doble propósito de presentar, como se estila, la información trabajada como parte del proceso de investigación y de posibilitar la redacción de los informes por parte de los asistentes-investigadores. En otros términos, se procedió con el objetivo de desarrollar un equipo de trabajo.

2. Contenido del Reporte

Este reporte tiene dos grandes partes. La primera (capítulos I y II) está referida a las orientaciones básicas de la investigación y en este sentido se insertan casi íntegros los trabajos preparados y ya editados, concernientes al enfoque y a la metodología utilizados (13). La segunda consta de cinco secciones (capítulos del III al XII) y está

-
- (10) Jorge Bejarano y Alberto Barreda, La Administración Pública Regional, ESAN-CORPUNO, Enero 1985.
- (11) Juan Palao e Ignacio Garaycochea, Proyectos de Desarrollo en el Departamento de Puno, Puno, Abril 1985 (Informe de Investigación).
- (12) En edición.
- (13) Se refiere a los siguientes documentos:
 Alberto Giesecke, Los Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público: Un Enfoque, ponencia preparada en ESAN para el Seminario: La Gerencia Estratégica en el Sector Público Peruano, ESAN, 9, 10 y 11 de Julio de 1984.
 Alberto Giesecke, Investigando la Organización del Sector Público Peruano, ponencia presentada al Primer Encuentro Latinoamericano de Investigadores en Administración, organizado por el Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA) y la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, del 21 al 24 de Noviembre de 1984 en Cali, Colombia.

dedicada a la presentación de las diversas áreas exploradas y a los consiguientes informes de investigación.

Estas cinco secciones son:

- a. El empleo. Aquí se ubican los trabajos de Marcos Robles sobre el empleo estatal (capítulo III), y de Isabel Hurtado sobre la segmentación del mercado de trabajo en el sector público (capítulo IV).

De una parte abordan las cuestiones relativas al empleo y el mercado laboral; y de otra su relación con la organización del sector público.

- b. El perfil social de los directivos del sector público. Aquí se incluyen las investigaciones de Emma Bolaños y Silvia Vallenas que presentan los resultados del estudio sobre los directivos que renunciaron al sector público en 1978 (capítulo V), y la investigación de José Rospigliosi que aborda el perfil social de los directivos encuestados en 1984 (capítulo VI). En estos trabajos se aprecia que los directivos tienden a relacionarse con el Estado en virtud de su desarrollo profesional.

También forma parte de esta sección, el trabajo de Laura Acosta. Hay sobradas razones para preguntarse por las características del funcionario público y sus orientaciones en relación a los fines del Estado, justamente Acosta analiza algunos factores que tienen incidencia en este aspecto (capítulo VII).

- c. Algunos problemas de gestión. Se presenta el informe de Rafael Calvo sobre la presencia de los planes y las políticas en las organizaciones reguladoras y empresariales del sector público (capítulo VIII), y el de María Antonia Masana en lo concerniente a las relaciones de las corporaciones de desarrollo con la administración pública departamental y central (capítulo IX).
- d. La organización del sector público y la función pública. Javier Alvarado aborda este aspecto desde el punto de vista legal (capítulo X) y Ana Villavicencio lo presenta en términos del organigrama y de las funciones (capítulo XI).
- e. El análisis de los estudios sobre la administración pública. Ada Ampuero (capítulo XII) revisa los trabajos realizados en torno a esta problemática, mostrando lo exiguo del esfuerzo de investigación.

No debe tomarse pues, esta segunda parte, como una presentación de los resultados finales de investigación, sino como un reporte destinado a informar de lo investigado y a presentar lo elaborado por los distintos miembros del equipo de investigación, siguiendo las orientaciones básicas del estudio.

El reporte se concluye, con lo que se considera una necesaria advertencia respecto a los problemas de la administración pública y la necesidad de estudiarlos con el propósito de encontrar las soluciones más adecuadas a una cuestión que tiene indudable gravitación en la vida nacional.

3. Algunas Precisiones

A modo de conclusiones se presentan a continuación algunas proposiciones que sistematizan las ideas básicas y las orientaciones vinculadas al presente reporte.

- a. El contenido de éste ha sido estructurado con el propósito de sistematizar los avances sobre la investigación de la organización del sector público peruano.
- b. En primer lugar se presenta el enfoque y la metodología utilizados en el diagnóstico y la investigación.

Debe tenerse en cuenta que los primeros resultados obtenidos confirman lo fundado del enfoque, pero también indican que aún es prematuro sacar conclusiones respecto de las características del sistema estatal y sus problemas de organización y gestión.

Es posible sí, contar con los elementos necesarios para abordar la cuestión del perfeccionamiento en términos de gerencia y administración (14).

Esto se debe a que el objeto del estudio, requirió de un especial esfuerzo dirigido a su identificación; y que el análisis de la información requiere de la conjunción y crítica de diversas perspectivas conceptuales y disciplinarias. No se está trabajando únicamente en términos de gestión y perfeccionamiento sino fundamentalmente en términos del Estado, Administración Pública y Sociedad.

- c. Metodológicamente, se tuvo que determinar qué es lo que hace el Estado, para arribar a la construcción de un sistema estatal capaz de ser observado y de proporcionar información útil y vinculable a los diversos ángulos de análisis. El documento presentado por el equipo, en Noviembre de 1984, sistematiza los elementos orientadores del trabajo que se presenta en esta ocasión.
- d. El sistema estatal opera envuelto en relaciones económicas, políticas y sociales al interior de un sistema mayor: la sociedad.

Los trabajos de Marcos Robles e Isabel Hurtado, previa sistematización de las Estadísticas del Empleo Estatal (15), permiten captar el papel que va ocupando el Estado en la economía, desde el punto de vista de la división del trabajo, tanto en la sociedad como en el Estado.

Robles aborda lo referente a la magnitud del empleo estatal, su efecto en el empleo total y sus características en relación a la organización estatal (16). Examina el papel de la educación, los niveles de subempleo y la distribución regional por categorías del empleo. Se aprecia la importancia del papel del Estado en el empleo, y emerge la preocupación por la utilización o no del trabajo. Parece darse el fenómeno de un cierto "desperdicio" del esfuerzo humano si se tiene en cuenta el mayor incremento del personal de apoyo en relación al técnico-profesional.

De otro lado, el análisis de la diversidad de remuneraciones permite apreciar el peso que ésta tiene, como problema, para la gestión pública.

(14) ESAN, Proyecto de Gestión Pública, Diagnóstico de Necesidades de Perfeccionamiento y Propuesta Curricular Preliminar, Lima, Noviembre de 1984.

(15) Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Nota de Edición).

(16) Se continúa la línea trabajada en: Giesecke, Cangalaya, Ochoa y Borda, Diseño del Estudio del Potencial Humano en la Administración Pública, Lima, INAP, 1977.

También se puede observar el impacto del empleo regional: la fuerza de trabajo tiende a afincarse en Lima, en desmedro de las regiones.

- e. Desde el punto de vista del empleo en el sector público, utilizando el enfoque de la segmentación del mercado de trabajo, Isabel Hurtado ofrece el cuadro de lo que se puede llamar la tendencia a la empleocratización, así como a la existencia de diversos fueros institucionales-laborales, que sin duda expresan perspectivas particulares de diversos grupos y que pueden estar en contraposición con los objetivos del Estado.
- f. Los trabajos de José Rospigliosi, Emma Bolaños y Silvia Vallenas, y el de Laura Acosta se basan en material de encuestas (17) y aunque son bastante preliminares, permiten una aproximación al perfil social de los directivos del sistema estatal estudiado.

Es posible contrastar las características y estrategias sociales de los individuos con su ubicación en el sector público.

De otra parte, también se ha podido analizar la medida del Gobierno, dada en 1978, tendiente a reducir la burocracia. Se logró el objetivo, pero en relación a las capas más calificadas, quienes dejaron la administración pública para desarrollarse profesionalmente fuera.

- g. María Antonia Masana y Rafael Calvo se aproximan, en base al material del sondeo (17) al análisis de los problemas del interfaz. Masana da tratamiento a las relaciones de trabajo de las corporaciones con el sistema estatal regional y central, y Calvo se ocupa de la planificación y de las relaciones entre los órganos reguladores y las empresas públicas.

Queda claro que no se trata de inventariar un conjunto indiferenciado de problemas, sino de caracterizarlos en función de puntos estratégicos del Estado. Esto se ilustra con el análisis de las relaciones de trabajo vinculadas a temas clave como la descentralización o la operación de empresas públicas.

- h. Javier Alvarado presenta el sustento legal de lo que se denomina función pública, clave para establecer y estudiar la organización estatal.

Ana María Villavicencio grafica el tránsito entre el organigrama y las funciones, y hace explícitas las funciones asignadas al Estado por la ley.

- i. Finalmente, Ada Ampuero presenta una sistematización de trabajos promovidos por organismos oficiales en torno a empleo, organización y capacitación.

Desde hace un considerable periodo está en agenda la Reforma de la Administración Pública, pero no han habido condiciones para su adecuado estudio.

(17) Ver parte metodológica.

Hacemos notar que el trabajo de investigación aún no se ha agotado. Las orientaciones acá presentadas tienen el propósito de dar a conocer lo avanzado hasta aquí e invitar al intercambio en torno a los pasos dados.

Lima, 30 de abril de 1985

Alberto Giesecke S.L.
Director de la Investigación
Sobre el Estado y la Administración Pública
Proyecto de Gestión Pública

PRIMERA PARTE

ENFOQUE Y METODOLOGIA

CAPITULO PRIMERO

**LOS PROBLEMAS GERENCIALES Y ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR PUBLICO:
UN ENFOQUE**

CAPITULO PRIMERO

LOS PROBLEMAS GERENCIALES Y ADMINISTRATIVOS DEL SECTOR PUBLICO: UN ENFOQUE (1)

1. Los Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público: Análisis Recientes y Temas Recurrentes

Plantear la cuestión del desarrollo del Perú lleva necesariamente a considerar el tema del Estado, el del Sector Público o, si se prefiere, el de la Administración Pública. Dan testimonio de esto un sinnúmero de documentos, estudios y debates.

Una revisión del tratamiento que ha recibido este tópico, sugiere que el tema ha generado acaloradas polémicas e inusitados puntos de consenso. Es notable la polarización existente en relación a la definición del rol del Estado, y no deja de sorprender la convergencia en la crítica a la Administración Pública, sobre prácticas tales como el "burocratismo" y la corrupción, y sobre la mentalidad del funcionario público.

Sin temor a exagerar se puede decir que en nuestra historia republicana ha predominado la filosofía de concebir al Estado como un "mal necesario". Según esta concepción sólo la libre empresa sustentada en la libertad de mercado y en su capacidad gerencial, puede desarrollar al país. El buen gobierno, por lo tanto, será aquél que mantenga al sector público dentro de los límites de sus funciones, consistentes fundamentalmente, en complementar al sector privado. Aquéllos que suscriben estos postulados sostienen que en los últimos años se ha atravesado por una etapa de estatismo y sobredimensionamiento del Estado, que ha derivado en un gigantismo estatal que se hace evidente por el exceso de em

(1) Material elaborado en ESAN por el Lic. Alberto Giesecke Sara-Lafosse, Director del Proyecto de Gestión Pública, para el Seminario La Gerencia Estratégica en el Sector Público Peruano, ESAN, el 9, 10 y 11 de Julio de 1984.

Las afirmaciones de este texto se basan en las opiniones del autor. La argumentación se ilustra con material proveniente de la investigación sobre la organización del sector público peruano, que estuvo a su cargo.

pleados públicos y de trámites existentes. Para ellos, esta situación se ha visto agravada por el surgimiento de las empresas públicas, que se constituyeron y desarrollaron ocupando terrenos propios de la libre empresa. El resultado ha sido, según este razonamiento, que el Estado ha dejado de realizar, debidamente, sus funciones en salud, educación y transporte, y ha generado un cuantioso déficit fiscal.

Como se puede suponer, también ha existido un punto de vista orientado al fortalecimiento del Estado, en particular a través de la formación de empresas públicas. Y éstas se han convertido en el eje en torno al cual gira una suerte de guerra entre posiciones en contradas en torno a la definición del papel del Estado en el desarrollo económico.

Unos y otros, sin embargo, están de acuerdo en que la Administración Pública debe estar organizada y administrada para desempeñar su papel, sea cual sea éste.

Así, el pragmatismo de quienes consideran al Estado un mal necesario y el realismo de quienes piensan que debe jugar un papel clave en el desarrollo del país convergen en un punto que puede formularse como sigue:

- a. Por "n" razones existen el Estado y la Administración Pública. Tienen funciones sociales y de apoyo a la economía, y desarrollan actividades económicas en varios campos. De esto se desprende la existencia de una compleja red de organizaciones: instituciones y empresas que acusan un sinnúmero de problemas administrativos y gerenciales.
- b. Como corolario de lo anterior está en agenda la mejora de la administración del sector público. Así, desde hace tiempo se dan pasos para el estudio de la Administración Pública con miras a su reforma. Y desde hace una década se está abordando el tema de las empresas públicas.

Los análisis más recientes sobre los problemas administrativos y gerenciales del sector público tocan los tópicos que hemos señalado. El documento del Banco Mundial (2) referido al préstamo otorgado al gobierno peruano, para que ejecute un proyecto destinado a mejorar la gerencia del sector público, puntualiza que existen tres tipos de problemas: los que tienen que hacer con el personal; los que se refieren a las finanzas públicas; y los de organización y administración de las empresas e instituciones públicas. Ya Basadre aludía a estos temas al referirse al Estado Peruano de 1879 -al que puntualizó como un Estado empírico- por ello no debe sorprender que algunas cuestiones claves sean recurrentes.

Resulta ocioso abrigar dudas respecto de la importancia de los aspectos financieros, de personal y de organización en el desarrollo de las funciones de la Administración Pública y del sector público peruanos. En cada área existen problemas que es preciso abordar y solucionar.

2. Las Soluciones Propuestas

Los correctivos a los males del Estado se han planteado en términos de un esfuerzo orientado a definir su papel y, al mismo tiempo, a confrontar sus problemas administrativos y gerenciales.

(2) Véase World Bank, Public Sector Management Project, Washington D.C., September 1982.

La proposición básica es ésta: el Estado (la Administración Pública y empresas del Estado) debe estar en condiciones de cumplir con su papel, es decir de implementar las decisiones y políticas que se adopten.

Para conseguir esto, se deben estructurar mejores unidades operativas. Entes modernos, pequeños y bien organizados. El Gobierno, encargado de dirigir los asuntos del Estado, debe normar y controlar los resultados de las instituciones operativas e implementadoras, con el auxilio de los poderes legislativos y de las reglamentaciones de la Administración Pública.

Específicamente, el Proyecto de Gestión Pública, que está ejecutando el Gobierno, tiene componentes orientados, por una parte, a la gestión en el nivel de la macroestructura: finanzas públicas (presupuesto, endeudamiento, tributación, inversiones) y personal (homologación del grueso y organización de una Fundación del Sector Público para mejorar el reclutamiento a nivel gerencial); y por otra, la gestión en el nivel de las unidades operativas del nivel empresarial (comenzando por el apoyo al holding de Inversiones Cofide y brindando asesoría a empresas individuales).

Complementa el esfuerzo previsto, el entrenamiento de los cuadros directivos basado en un diagnóstico de las necesidades de perfeccionamiento de los mismos.

Como se vio, anteriormente, se trata de configurar un Estado que opere eficientemente y que supere su limitada capacidad de implementación.

Sin embargo, el Proyecto, a decir de sus gestores, debe estudiar y proponer maneras de hacer frente a muchos de los problemas seculares de la Administración Pública Peruana. Se trata de un esfuerzo por abordar el problema administrativo y gerencial de manera amplia, básicamente a través del desarrollo de adecuadas herramientas gerenciales y de un sistema de compensación para gerentes (3).

Nótese que, en el terreno de las soluciones, hay una difícil tarea pues a partir de la situación actual, que concentra problemas seculares relativos a la organización del Estado, las leyes y los reglamentos, amén de las finanzas y el personal, se deberá llegar a una situación de eficiencia deseable.

Así, por ejemplo, es fácil imaginar una situación en que las entidades se manejen con autonomía. Resulta difícil descubrir el camino que lleva a ese objetivo, pues la autonomía debe ser relativa. Parece simple crear un servicio de ejecutivos o enunciar la homologación de la paga de funcionarios, es más complicado conocer y reestructurar el sistema. Es imprescindible convertir el presupuesto en un instrumento de gestión del Sector Público, pero esto supone conocer la situación de la administración y organización de los diversos entes públicos.

Se puede afirmar que el abordar los problemas gerenciales, administrativos y organizacionales del Sector Público supone hacer frente a dos dimensiones:

- a. La temporal, o de transición del escenario actual al escenario deseable, es decir la del proceso de cambio, y
- b. La institucional, que implica conjugar los problemas gerenciales del nivel macro, con los de nivel micro. Se refiere a lo que hay que cambiar.

(3) Véase World Bank, Op.cit.

En esta dimensión se encuentra probablemente el meollo del problema que hay que resolver. Conviene preguntarse pues, si la siguiente proposición es válida: "Dado que se trata de superar la limitada capacidad de implementación de los organismos públicos, así como de mejorar el rendimiento de las empresas, se deben efectuar cambios en:

- La organización de las instituciones.
- El manejo del presupuesto público y del personal (particularmente de nivel directivo y gerencial).
- Estos cambios deben estar acompañados del otorgamiento de autonomía a las instituciones y empresas.
- El entrenamiento viene a ser el complemento necesario de estos esfuerzos y debe basarse en un diagnóstico de necesidades" (4).

En lo que sigue, se discute este razonamiento y se presenta el enfoque seguido por el Proyecto de Gestión Pública en ESAN.

3. La Administración de las Instituciones del Sector Público

Se ha visto que existe consenso sobre la importancia que debe darse a la atención de los problemas administrativos y gerenciales del Sector Público.

Naturalmente, el punto de partida para abordarlos lo constituye el referente inmediato, es decir las unidades operativas: direcciones de ministerios, institutos especializados, empresas de propiedad del Estado, etc. Un rápido análisis de los diversos entes, permite observar las más variadas situaciones críticas en relación a la dinámica de esas organizaciones. Sin duda, se puede aseverar que es apreciable lo que se puede hacer en cuanto a la mejora de la administración y organización de muchas de las entidades del Sector Público.

Muchas veces se razona, ¿por qué ha de ser distinto abrir una mina de tajo en Cuajone (propiedad de la Southern) que en Centromín (propiedad del Estado)?; o ¿por qué ha de ser distinto el manejo de un hospital público que el de uno privado?; o ¿por qué ha de diferir la construcción de obras de irrigación o caminos a cargo de un ministerio, de la gestión de aquellas obras en manos de una empresa contratista?

Y se concluye que la solución a los males administrativos del Sector Público está en introducir el modelo de gestión de las entidades privadas en sus instituciones.

Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las entidades privadas son autónomas, responden a los accionistas y se organizan para sobrevivir y desarrollar según las leyes del mercado.

Ahora bien, es cierto que la organización y administración de proyectos, hospitales, empresas, son similares en los sectores privado y público, independientemente de la relación de propiedad. Son similares en tanto que tienen que resolver problemas administrativos comunes para el logro de sus objetivos: asignación de recursos, organización del personal.

(4) Véase World Bank, Op.cit.

No obstante, debe señalarse, a pesar de ser obvio, que el papel que juega el factor mercado es distinto en razón a las relaciones de pertenencia o propiedad en las que están comprendidas las unidades operativas (instituciones o empresas). Las entidades privadas derivan sus objetivos del mercado (que en este caso incluye las condiciones establecidas por el Gobierno y son reguladas por la Administración Pública). Las entidades del Sector Público derivan sus objetivos de las políticas del Gobierno, de su propio desarrollo y de las condiciones de mercado (que pueden incluir la creación de un mercado, como en el caso de la palma aceitera).

No cabe duda que estas diferencias tienen efectos en el manejo gerencial y en la administración de las entidades. En un caso, importan las características del mercado, en el otro las del Estado, particularmente el papel que tiene, las funciones que asume y la organización que adopta.

Por lo tanto, se puede postular que los problemas de gerencia y administración del Sector Público no pueden resolverse íntegramente por la adopción del modelo conforme al cual opera el sector privado. Además de los factores que hemos señalado, se debe tener en cuenta otro aspecto fundamental, el de las relaciones que se desprenden de la pertenencia al Estado.

Las organizaciones individuales (entidades, instituciones, empresas, etc.), expresan una suerte de especialización estructural para realizar funciones determinadas, al interior del Sector Público. Ellas, presuponen la existencia de otros organismos cuyos objetivos están vinculados a la ejecución de la función y que conforman una compleja red de relaciones de interdependencia jerárquica, presupuestaria y funcional (5).

En este terreno se puede encontrar un sinnúmero de problemas de gestión -gerenciales, administrativos, organizativos- derivados de la pertenencia al sistema estatal. Por ello, no se pueden reducir los problemas de gestión pública a los que se dan a nivel de una unidad.

Como se podrá apreciar en los informes de la investigación sobre tipología organizacional (6) y en algunos estudios y casos ya trabajados (7), es notable la disociación existente en las organizaciones del Sector Público. Esta implica una serie de problemas gerenciales y de administración solucionables si se tienen en cuenta, al mismo tiempo, los problemas de la entidad y aquéllos derivados de las relaciones de pertenencia al sistema estatal.

Aunque es bastante lo que se puede hacer respecto a la organización y administración de entes públicos específicos, como organizaciones individuales con problemas particulares, el Proyecto busca analizar la manera en que la pertenencia al sistema estatal:

- a. Afecta al desarrollo de la función de la organización,
- b. Implica relaciones entre entidades y genera problemas de gestión derivados de esas relaciones, y

(5) O. Oszlack, "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal", Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, Argentina, Vol. 19 (Nº 74), Jul.-Set., 1979.

(6) En edición.

(7) L.M. Wooton, "La organización disociada en América Latina", Administración de Empresas, Buenos Aires, Argentina, Tomo XIV (Nº 166), Enero, 1984.

c. Tiene efectos sobre la operación administrativa de las unidades.

Más allá de los problemas solucionables, a nivel de unidades operativas, están los que se derivan de la inserción en el Sector Público. Esta realidad se tiende a sobresimplificar en base al movimiento analítico de un extremo a otro del siguiente continuo: de la determinación de los objetivos de política y operación de factores macroestructurales a la operación eficiente de unidades operativas. Se tiende a pensar que cualquier "lastre" que se desprende de las relaciones resultantes de la vinculación al sistema estatal constituye una anomalía que es fácilmente corregible. De esto, sólo se derivarán postulados tendientes a dar autonomía, y a administrar mejor los entes individuales.

Se debe tener en cuenta, que en el caso de que esto fuese cierto, llegar al escenario ideal supondría eliminar esa trama de relaciones. Como esto no es así, la otra alternativa es conocer esta trama a fin de preservar lo inherente al manejo del Sector Público y de eliminar los problemas o situaciones espúreas o innecesarias.

Se hace imprescindible dar un paso más en nuestra argumentación. Se debe tratar de formular la pregunta relativa a lo que constituyen los problemas gerenciales y administrativos del Sector Público.

4. El Interfaz Componente Clave de los Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público

Para responder a la cuestión planteada, se hizo la siguiente pregunta a un grupo de gerentes y directivos de diversas empresas públicas: Desde su punto de vista, ¿cuáles son los problemas gerenciales y administrativos que usted confronta en la dirección de su entidad en aquello que es privativo del Sector Público?

Las respuestas permitieron formular la siguiente hipótesis de trabajo: es en el interfaz entre la unidad operativa (dirección, institución, empresa, etc.) y el "resto" del Sector Público que se encuentran los problemas gerenciales y administrativos privativos del Sector Público (o del sistema estatal).

Debe tenerse en cuenta la importancia del término. No se está hablando de la relación entre lo micro y lo macro, sino de una realidad ubicada entre ambas dimensiones, relacionándolas.

Tómese el caso de un saco y sabemos que éste tiene forro, entretela y tela. Esta última viene a ser lo macro; el terreno de la política, de la economía, de lo social. El forro da cabida a lo micro -que generalmente está en relación con lo macro- en los bolsillos está el dinero, la agenda, los cigarrillos. Pero entre los dos está la entretela, dando forma a lo macro y en estrecha relación con lo micro. Si no hay entretela no hay saco configurado adecuadamente.

Es necesario conocer las características del interfaz, dado que es el componente clave de la gestión estatal.

Su existencia es revelada por el sondeo (8) y confirmada por nuestras entrevistas.

(8) Véase parte metodológica.

Se puede decir que actualmente, los problemas gerenciales y de administración del Sector Público están vinculados al interfaz.

En efecto, se han agrupado los temas señalados por los gerentes en diferentes áreas, teniendo como criterio básico el de la pertenencia al Sector Público. El resultado es como sigue: existen tres dimensiones de la gerencia y de la administración en las que es inevitable la presencia del interfaz:

- a. La autonomía de las entidades al mismo tiempo y su pertenencia al Estado.
- b. La gerencia y los objetivos de las entidades.
- c. La entidad y su desarrollo

Sería fácil afirmar en los tres casos: " demos a las empresas autonomía y buenos gerentes, para que las entidades óptimamente organizadas nos den resultados". Evidentemente no se está aludiendo a la posibilidad de obtener una mayor eficiencia gracias a una mejor gerencia y administración. Lo que está sobre el tapete es la presencia, en la gestión del sistema estatal, de lo que hemos llamado el interfaz (entre las unidades particulares y sus relaciones en la administración pública) y sus consiguientes problemas.

La autonomía, como ideal, tiene que ser limitada, por definición. No se puede eliminar la pertenencia al Estado. Por ende debe ser relativa y la cuestión clave será determinar cuán relativa.

La pertenencia lleva a dos tipos de relaciones:

- a. Las concernientes a la fijación de objetivos, políticas, planes, estrategias, y
- b. Las relativas a la organización del sistema estatal. Estas comprenden:
 - Los procedimientos formales de la Administración Pública
 - Las finanzas públicas
 - Las relaciones de propiedad y control
 - Los niveles de organización (y de Gobierno) (9)
 - Las formas organizativas:
 - . de coordinación
 - . para la política económica
 - . para el manejo y control empresarial

En cada uno de estos aspectos hay un sinnúmero de problemas gerenciales y administrativos que afrontar y que son privativos de la gestión del sistema estatal.

La fijación de objetivos difiere entre el sector público y el privado. Los accionistas fijan objetivos a sus gerentes, mientras que en el sector público los gerentes están expuestos a las relaciones del interfaz para definir sus objetivos. Este reporte incide en la importancia de conformar cuadros gerenciales y en la posibilidad de establecer un grupo gerencial que de continuidad a la entidad.

(9) Por razones de simplificación se han omitido en esta argumentación.

El interfaz afecta y penetra en la organización, operaciones, inversiones, crecimiento y consolidación propios de una entidad; por ello, exige atención gerencial y administrativa.

Suponer, que se llegará al escenario deseable dando autonomía a las unidades operativas y eliminando los elementos del interfaz, no parece fundado.

Una solución, por mera contraposición con la situación actual, no hace sino agravar el predicamento de las entidades públicas. Estas serán mejor administradas si se atienden los problemas vinculados a la gestión del sistema estatal que, como ya se vio, no es la gestión de los aspectos macro ni de las unidades micro. Los resultados, de convertir en sociedad anónima a las empresas vinculadas al Estado, parecen confirmar esto. Más de un gerente añora el antiguo régimen (10) de manejo de las empresas.

La cuestión clave está en abordar la gestión del sistema estatal. En el diagnóstico de ESAN, se ha enfocado al Sector Público básicamente como una unidad de análisis. Se trata de captar el conjunto de organizaciones diferenciadas y heterogéneas que, en atención a los fines generales que las agrupan, conforman un sistema susceptible de consideración analítica en un mayor nivel de agregación (11).

Como sugiere el autor citado, el énfasis en el análisis de una unidad monolítica o en el estudio de unidades aisladas, limita las posibilidades de entender los procesos propios del sistema estatal y sus relaciones con el desarrollo del país.

El enfoque que se ha presentado permite ir más allá de los mitos o lugares comunes cuando se trata de la gestión pública; la administración pública, se dice: "está atrapada en la rutina, el "red tape", la ineficiencia, el exceso de personal, la corrupción, el patronazgo político..." (12).

Es necesario señalar que se ha llegado a las orientaciones hipotéticas, derivadas de este enfoque luego de un proceso de observación. Las proposiciones relativas a la disociación emergen de un estudio sobre los servicios de salud (13), y las del interfaz, de las entrevistas no estructuradas a las que ya se ha aludido.

Los resultados preliminares del estudio permiten señalar asimismo que hay problemas muy complejos y que el escenario deseable no será consecuencia de un enunciado ideal y de gabinete, sino de un largo proceso de cambio.

Para esto, se requiere conocer el problema y las tendencias de cambio. En esta dirección se ubica el esfuerzo de investigación de los tipos organizacionales y de la gestión del Sector Público. La disociación, que examina el profesor Mike Leland Wooton, parte de los problemas inherentes a la gestión del sistema estatal.

Es pues, teniendo en cuenta la transición a partir de la situación actual, que deben orientarse los esfuerzos hacia un proceso de cambio de la gerencia y administración del

(10) Aclaremos, que no rechazan el advenimiento de la democracia.

(11) Oszlack, Op.cit., pág. 33.

(12) Oszlack, Op.cit.

(13) Giesecke, Wooton y Cáceres, La Administración de los Servicios de Atención Materno-Infantil y Población en Lima Metropolitana, Lima, ESAN, Dpto. de Investigación, Octubre de 1982.

Sector Público. Por ejemplo, no basta enunciar el sistema de holding, es necesario conocer tanto los procesos vinculados a su creación y consolidación, como aquéllos que impiden esto.

5. A Modo de Conclusión

En este documento se ha tratado de hilvanar una argumentación en torno a los problemas de gestión en el Sector Público. Se señaló, al comenzar, que era notable la polémica existente en torno a la definición del rol del Estado; y que era admirable el consenso respecto del tratamiento que deben recibir los problemas de gestión.

Parece más apropiado a estas alturas considerar que los problemas de gestión son la otra cara de la moneda de los referidos a la definición del rol de Estado; y que ambos se deben enfrentar conjuntamente. En el caso de nuestra investigación, concretamente en el diagnóstico, hemos encontrado una notable carencia de definiciones sobre el rol y las funciones estatales. Es más, existe una ambivalencia que se puede resumir en aquella frase del "Estado mal necesario".

Si lo que está en el tapete son los problemas del subdesarrollo peruano y los requerimientos del desarrollo económico; entonces debe definirse el rol que jugará el Estado. No debe olvidarse lo que ahora es una verdad de perogrullo y es que la Administración Pública aparece con la economía moderna; que el correlato de la revolución industrial fue el cambio del Estado y su administración. Más aún, que en muchos países atrasados ha jugado un papel en su desarrollo económico.

La Administración Pública es una organización distinta y compleja que debe vincularse al desarrollo económico y apoyarlo. Mal se la puede mimetizar con las entidades del Sector Privado.

Como dijo un gerente, probablemente tengamos que hablar del "Estado, tarea de todos". Gran parte de los problemas de gestión están vinculados a la disociación de sus entes y a la carencia de definiciones en cuanto a objetivos y funciones. Pero éstos, no son de finibles en el nivel macro, sino que, son la resultante de un proceso a nivel de la gestió n del sistema estatal; o si se quiere del interfaz.

Este enfoque, lleva necesariamente a la investigación del sector público, en los términos que se mencionaron en la Introducción.

En el siguiente capítulo, de esta primera parte del reporte, se presentan algunos aspectos metodológicos de la investigación, los mismos que han sido extraídos de la ponencia elaborada para el Primer Encuentro de Investigadores en Administración, organizado por CLADEA.

CAPITULO SEGUNDO

LA INVESTIGACION DE LA ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO PERUANO

CAPITULO SEGUNDO

LA INVESTIGACION DE LA ORGANIZACION DEL SECTOR PUBLICO PERUANO (1)

En esta parte del reporte se busca compartir una experiencia en marcha y dar a conocer los problemas de investigación, antes que los resultados.

Durante la reunión de CLADEA de 1983, en Lima, su presidente el Dr. Henry Gómez llamó la atención sobre un hecho elemental y por esto mismo olvidado. Nuestras escuelas, como centros académicos, deben crear conocimiento y así adaptar las soluciones provenientes de otros hemisferios a los requerimientos de una realidad como la latinoamericana. Obviamente, más allá de la adaptación está la posibilidad de encontrar nuevos caminos y soluciones a los problemas gerenciales, organizativos y de administración.

El esfuerzo de investigación a ser presentado se inscribe al interior de aquella inquietud.

1. El Mandato

Como ya se vio, en el marco del Proyecto de Gestión Pública del Gobierno Peruano se contempló el desarrollo de un esfuerzo de capacitación, y para estos efectos ESAN y la Universidad del Pacífico han diagnosticado las necesidades de perfeccionamiento de los cuadros gerenciales del sector público peruano. En base a los resultados, cada institución está preparando una estructura curricular que organiza la oferta de programas de perfeccionamiento profesional (2).

-
- (1) De: Alberto Giesecke, Investigando la Organización del Sector Público Peruano, ponencia presentada al Primer Encuentro Latinoamericano de Investigadores en Administración, organizado por el Consejo Latinoamericano de Escuelas de Administración (CLADEA) y la Facultad de Ciencias de la Administración de la Universidad del Valle, del 21 al 24 de Noviembre de 1984 en Cali, Colombia.
- (2) ESAN, Proyecto de Gestión Pública, Diagnóstico de Necesidades de Perfeccionamiento y Propuesta Curricular Preliminar, Lima, Noviembre 1984.

Resulta interesante relevar que durante las negociaciones cuatripartitas, las dos instituciones académicas, que trabajan independiente y coordinadamente insistimos, ante el Banco Mundial y el Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio, que la investigación tenía que ser un componente del proyecto. Este planteamiento fue finalmente aceptado considerando a la investigación como parte integral del esfuerzo de formulación de las necesidades de capacitación.

2. Del Enfoque a la Investigación

Para delimitar el papel y las características del perfeccionamiento es preciso examinar los problemas de organización y gestión del sector público que hemos denominado problemas gerenciales. Se entiende, que es en términos de éstos que se deben formular las necesidades de capacitación.

En el Perú se han realizado escasos esfuerzos por estudiar a las organizaciones públicas y privadas (3); se puede decir que en no pocos casos el contraste entre modelos y la realidad, ha sustituido el análisis. De esta suerte los diagnósticos han terminado convirtiéndose en un inventario de carencias respecto de una organización ideal.

En muchas oportunidades se ha enfocado el estudio del sector público a partir de modelos organizacionales, propios de instituciones privadas; lo que ha centrado las conclusiones y recomendaciones en aquéllas que se debe hacer para aumentar la eficiencia de cada organización tomada individualmente. Pero en el sector público, las entidades que lo conforman están vinculadas al desarrollo de las diversas funciones del Estado, tanto aquéllas relativas a la determinación y gestión políticas como a la ejecución de obras, servicios y actividades productivas. En este marco la interrelación de entes para gestionar las actividades estatales es inevitable y fundamental.

Los análisis, que no consideran la complejidad estratégica y organizacional del sector público, toman a la entidad individual como foco de estudio y como el eje para los correctivos a los problemas de gerencia pública.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones de los análisis existentes y debido a la necesidad de actuar en diversos planos, ha sido inevitable la formulación de proposiciones sobre aquéllas que es aconsejable hacer, como se aprecia en los frecuentes planteamientos de reforma y organización, y en las acciones pragmáticas que la experiencia aconseja acometer.

Se ha partido de un deber ser de las organizaciones públicas o privadas y se ha constatado sus deficiencias en relación a esos postulados. Luego, nada ha sido más recomendable que estructurar actividades de capacitación que suplan las carencias detectadas en los cuadros directivos.

Comúnmente se relaciona la eficiencia con la aplicación de técnicas y se olvida que en el caso del sector público "la búsqueda de la eficiencia constituye también un proceso político" (4).

(3) Véase en este mismo documento el trabajo de Ada Ampuero.

(4) Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, Washington D.D., 1983, p. 50.

Lo que ocurre en definitiva es que poco se sabe de los problemas de organización y gestión del sector público existente y de la manera de resolverlo

El enfoque, que ha guiado el trabajo realizado en ESAN, ha consistido en dar tratamiento al problema del perfeccionamiento en función de los de la organización. Ahora bien, se ha constatado que los modelos de análisis y los estudios disponibles no permiten una aproximación adecuada a ellos en la medida en que orientan su búsqueda sólo al interior de la unidad operativa, y obvian factores inherentes a la operación del sistema estatal.

Es sólo en una perspectiva de cambio de la situación existente que se puede plantear el perfeccionamiento. Pero es precisamente esa situación la que merece la atención de un esfuerzo de investigación. Se entenderá, en este documento, que cambios significan la solución de los problemas gerenciales del sistema estatal peruano mediante el diseño de esquemas organizacionales y de gestión alternativos.

A este respecto, un informe del Banco Mundial señala que "si bien puede ser fácil prescribir lo que se necesita para una gestión satisfactoria, es mucho menos fácil adaptar esos requisitos al ambiente cultural y político de cada país... Aunque las prácticas surgidas en los países avanzados pueden utilizarse en muchos países en desarrollo, deben ajustarse a las realidades locales... es importante identificar y fomentar la evolución de principios de administración nacionales" (5).

Existe pues una preocupación por desarrollar el conocimiento que se tiene sobre la administración pública. Hay una necesidad de captar los problemas y de elaborar nuevas interpretaciones que permitan aportar soluciones.

En el plano de los estudios teóricos de la administración pública se habla por ejemplo de la búsqueda de un nuevo paradigma... Así, en un reciente artículo, se advierte que "en vez de pasar de un extremo en el que se sobreenfatiza la racionalidad productiva (como los enfoques tradicionales de administración de empresas) a otro en que sólo cuenta la racionalidad política (como los modelos de la economía y sociología); lo que parece necesario es examinar cuidadosamente la compleja relación y puntos de contacto entre ambas racionalidades" (6).

Es teniendo en cuenta estas consideraciones que se han orientado los trabajos de investigación y diagnóstico realizados. De un lado es necesario conocer la realidad de la administración pública y de otro que ésta es la base para proponer el cambio, y más precisamente, una estrategia de perfeccionamiento acorde con la solución y el tratamiento de los problemas gerenciales.

¿Cómo estudiar el Estado peruano, su organización y problemas de gestión?, ésta se convierte pues en la pregunta central cuya respuesta se desarrollará en el siguiente punto.

(5) Banco Mundial, Op.cit., p. 135.

(6) Gilberto Flores y Jorge Nef, "Nuevos Enfoques en Administración Pública: Elementos para la Discusión", Revista Centroamericana de Administración Pública, Costa Rica, Número 5, Julio-Diciembre 1983.

3. La Investigación del Sistema Estatal Peruano

La ciencia administrativa al tratar a las organizaciones modernas, estudia la interrelación entre la misión o tarea de la organización y las formas organizacionales que ésta adopta. En el caso de las organizaciones del sector público, el papel del Estado está dado por las funciones que debe desempeñar; y por las políticas, planes y programas que debe impulsar o llevar a efecto.

Es con respecto a sus tareas, que las entidades estatales adoptan una diversidad de formas organizacionales, a la vez que establecen vínculos e interrelaciones con otros entes como resultado de la necesidad de coordinar el trabajo para lograr los objetivos.

Es a partir del enfoque que integra la unidad operativa o entidad individual, con la gestión del sistema estatal que es posible detectar los requerimientos para la operación de la gestión pública, los elementos de cambio necesarios, y por ende las características del perfeccionamiento.

¿Cómo poder captar los problemas de organización y gestión y cómo se han diagnosticado las necesidades de perfeccionamiento de los cuadros gerenciales del sector público? Las respuestas a estas preguntas refieren a los estudios realizados y al procedimiento seguido para investigar estos temas.

Se enumeran a continuación los trabajos realizados en el proyecto:

a. En cuanto a la situación actualmente existente

- Se efectuó un sondeo sobre la gestión pública y los cuadros gerenciales. En él se aplicó una encuesta a un grupo de cuadros gerenciales seleccionados a partir de una muestra de entidades del sector público peruano, con un doble propósito: para observar, de una parte, sus características sociales y educacionales, su trayectoria en el sector público y requerimientos de entrenamiento; y de otra; los problemas de organización y gestión en organismos del sector público.
- Se estudiaron los problemas de gestión privativos del sector público, en base a entrevistas de profundidad.
- Se hizo un estudio de los tipos organizacionales en el sector público que busca observar las formas en que se da la relación entre la estrategia y la gerencia, como elemento necesario para analizar y proponer el cambio organizacional.

b. En cuanto a las tendencias, variaciones en el tiempo y elementos contextuales

- Se realizó una encuesta a una muestra de renunciados al sector público en 1978, sobre problemas de la gestión pública, siguiéndose el patrón del sondeo. Obviamente la muestra no podía tener a las organizaciones como unidad de análisis.
- Se analizó 2 muestras de los datos de los censos de empleados públicos de 1967 y 1973, sobre aspectos educacionales, empleo y organización del sector público.
- Se hizo un análisis estadístico del empleo.

Como se verá en la segunda parte de este documento, a cada estudio corresponde un reporte de investigación en el que los datos han sido objeto de un análisis comprensivo. Es pertinente hacer una referencia a la metodología utilizada en estos trabajos ya que permitirá conocer cómo ha sido la aproximación, la recolección y el análisis de la información.

Como se puede apreciar se han hecho dos tipos de investigación, según la fuente de información: una basada en encuestas y la otra en el uso de información existente. De esta suerte ha sido posible, de un lado construir datos de acuerdo a las preguntas formuladas y de otro poder relacionar la situación actual con el contexto y con periodos anteriores.

Se presentarán a continuación los elementos conceptuales y metodológicos utilizados en los estudios teniendo como eje el sondeo, puesto que es el que organiza todo el esfuerzo de investigación.

El primer aspecto importante que se tuvo que resolver fue el concerniente a la delimitación del objeto de estudio: la organización del sector público.

Al examinar las leyes y los esquemas de organización del sector público peruano uno se encuentra con lo que se podría denominar la simplificación ideal (normativa), de una maraña burocrática. Esto resulta tanto más complicado si se toman en consideración las limitaciones de las estadísticas, y la complejidad de la legislación sobre personal. ¿Cómo tener una muestra de entidades o de funcionarios?

Al observar el organigrama del Estado y los organigramas de las entidades, fue fácil concluir que son el resultado de un ejercicio taxonómico y del vaciado formal de lo estipulado en leyes y normas sobre la estructura organizacional (7) (ver Gráfico II-1).

Ni los documentos legales, ni los organigramas, ni las estadísticas facilitaron la delimitación del objeto de observación, sino que llamaron nuestra atención sobre lo complejo del mismo y la imposibilidad de reducirlo a un conglomerado de instituciones independientes.

En este momento fue que la inducción ocupó el lugar central. El trabajo necesario en este caso, no se puede concebir como un ejercicio estadístico, sino como la delimitación del campo de observación del objeto de estudio, lo que necesariamente implica tener presente las orientaciones del estudio.

Este se plantea como una propuesta para indagar los problemas de organización y gestión en el sector público peruano, y aquí es crucial resolver qué se va a observar, lo que sin duda vincula las hipótesis de trabajo a la observación.

En lo que sigue se hará referencia en primer lugar, al objeto de estudio y luego a la "construcción de la muestra".

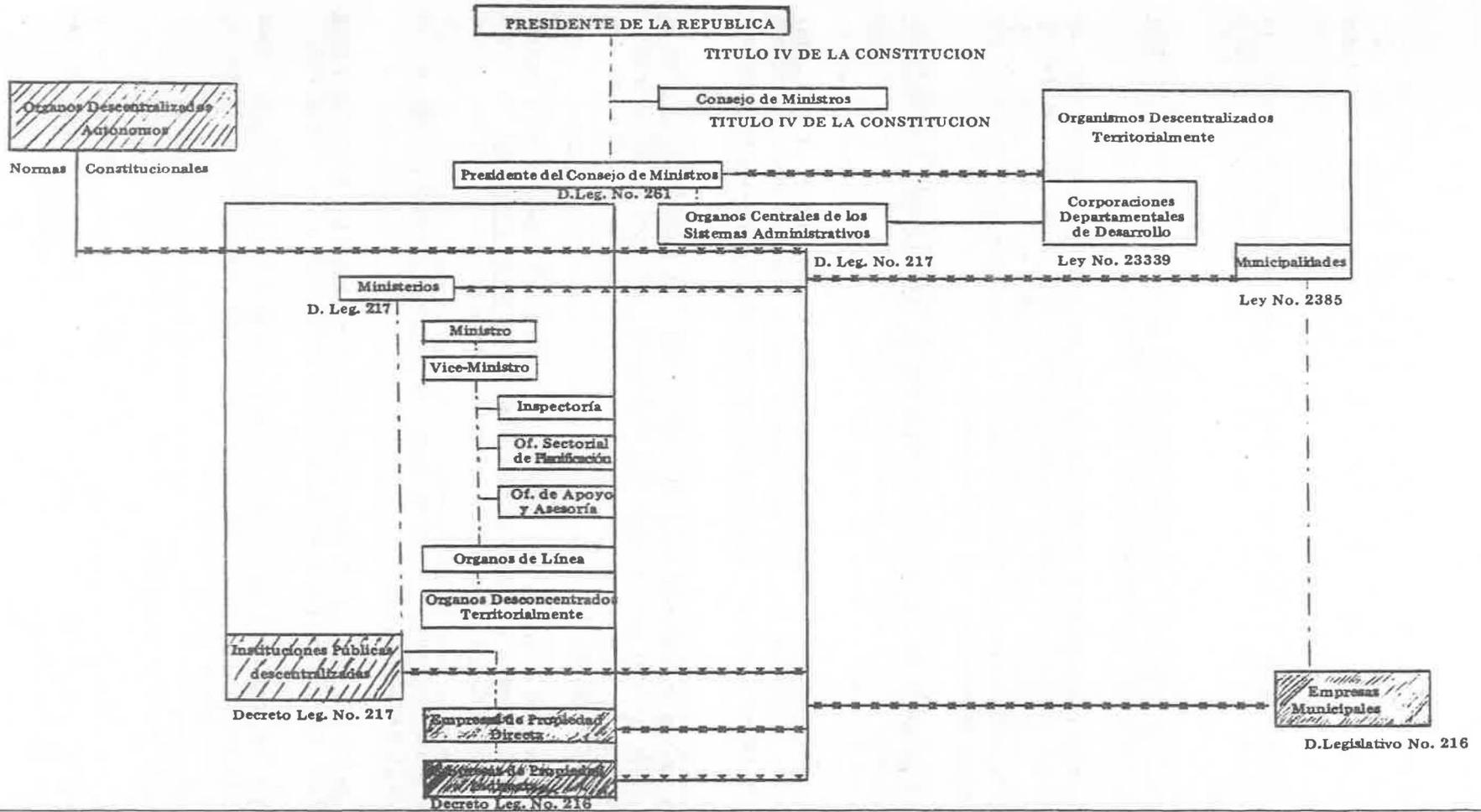
Nuestro objeto de estudio es el sector público peruano, constituido por entidades y relaciones entre ellas, tal como se puede desprender de la legislación y los organigramas.

Lo indicado, para los propósitos del estudio, es poder ubicar a las instituciones como parte de las relaciones en el Estado. Sólo esto posibilitará examinar las entidades individuales y su inserción en el sector público.

(7) En parte de uno de los estudios del proyecto se están analizando las relaciones entre legislación, organización y personal para poder ver la manera, y la medida en que las leyes son parte de los problemas, o una solución, en términos de la gestión de las organi-zaciones del sector público.

Ver en este mismo documento el trabajo de Javier Alvarado.

Gráfico II-1



Relaciones Jerárquicas

Relaciones de Coordinación

Fuente: Bases Legales:

Título IV de la Constitución: "De la Estructura del Estado"

Decretos Legislativos No. 217 y 261: "Ley del Poder Ejecutivo"

Decretos Legislativos No. 216: "Ley de Actividad Empresarial del Estado"

Ley No. 23339: "Ley de Corporaciones Departamentales"

Ley No. 23853: "Ley Orgánica de Municipalidades"

Regímenes Laborales: Funcionarios Públicos (cargos políticos o de confianza)

Regimen Laboral del Servidor Público
D.L. No. 276 y Ley No. 11377

Regimen Laboral del Servicio Público y/o
Régimen Laboral de la Actividad Privada

Régimen Laboral de la Actividad Privada
Ley No. 4916

Acuérdese que no se trata de buscar un nivel -macro o micro- de estudio. Se trata de integrar la unidad operativa o entidad individual a la gestión del sistema estatal, como se señaló anteriormente. (Así, será posible detectar los requerimientos para la operación de la gestión pública y los elementos del cambio necesario).

Es necesario señalar que la búsqueda de la selección de la muestra constituyó parte importante del proceso de investigación.

Se sugirió el método inductivo para llegar a la definición del sector público, objeto de análisis, y es ese el proceso que se expone a continuación.

4. La Metodología: La selección de la muestra como construcción del Sistema Estatal

Ya se señaló que no se trataba de hacer un estudio de las unidades operativas o de instituciones individuales que conforman el sector público peruano. Si éste fuese el caso, se hubiese tenido que obtener una muestra de entidades. Demás está decir que tampoco se trataba de estudiar a los cuadros gerenciales, desligados de su función y organización. De ser así también hubiese sido suficiente el obtener una muestra de los mismos (8). Niguna de las dos muestras garantizan el poder captar las relaciones entre los elementos del sistema. En el caso de una muestra de funcionarios o cuadros gerenciales se requiere, para captar la diversidad de situaciones, de muestras grandes, casi censales. Por esta razón, su capacidad de profundizar en la observación y análisis, queda automáticamente limitada.

En lo que se refiere a la estructuración de una muestra de entidades, el asunto presenta una serie de complicaciones si se parte de la estructura orgánica, tal como se encuentra establecida en los organigramas (ver Gráfico II-1). Ocurre que éstos formalizan las disposiciones legales, distinguiendo los diferentes niveles de gobierno (desconcentración y descentralización) y las áreas de competencia. Sin embargo, no permiten captar los detalles en cuanto a las funciones específicas; ni la manera en que éstas se expresan en las formas organizacionales. El organigrama general no permite especificar las funciones realizadas por diferentes entidades, ni expresa el tejido organizacional vinculado a éstas.

Un ministerio puede -y generalmente es así- manejar distintas funciones en diferentes áreas de política y con distintas organizaciones. En cada uno pueden darse situciones. Así, por ejemplo, en el Ministerio de Transportes se desarrollan funciones normativas, reguladoras, de control y de producción de infraestructura y servicios, en los campos de las políticas de transportes y telecomunicaciones, bajo las estructuras organizacionales de órgano desconcentrado, de institución pública descentralizada, y de empresas. Además, determinadas áreas están siendo transferidas a los gobiernos locales o a las corporaciones; y otras son materia de atención de entidades de otros sectores que se relacionan con las funciones realizadas por el ministerio en cuanto a objetivos finales. Finalmente, un mismo ente realiza diversas funciones o entes con distintas formas organizacionales realizan funciones similares.

La muestra debía satisfacer el requisito de poder captar esta variedad de situaciones, evitar reproducir ambigüedades u omitir aspectos importantes. Por ello fue necesario conocer qué hacía el Estado peruano, a través de quién lo hacía y establecer hipótesis sobre sus relaciones.

(8) Esta tarea fue asumida por el diagnóstico de la Universidad del Pacífico. A ESAN le correspondió lo que en los términos de referencia se denominó "el trabajo con una submuestra".

La tarea consistió pues en construir un sistema estatal que se constituyese en el objeto de investigación. Había que buscar un procedimiento que permitiese conjugar estructura y funciones, de manera que fuera posible detectar las necesidades de perfeccionamiento de los cuadros gerenciales en relación a los problemas de organización y gestión.

Las entidades estatales están dotadas de organización y funciones por ley. Por lo tanto, el primer trabajo realizado para la obtención de la muestra fue el de hacer un inventario -según lo establecido legalmente- de las funciones, con el propósito de clasificarlas e identificar las instituciones vinculadas a éstas.

El resultado se tradujo en un funcionagrama (ver Gráfico II-2), que contenía en el eje horizontal las funciones y en el eje vertical las instituciones del ejecutivo del Estado peruano (9).

Así se pudo captar un universo de funciones y órganos, distinto al proporcionado por el organigrama: se estableció la existencia de 150 funciones realizadas por 505 entidades. Las funciones fueron clasificadas inicialmente en 14 grandes categorías referidas a:

- a. La operación del sistema estatal, como:
 - Planificación (1)
 - Finanzas Públicas (2)
- b. Funciones privativas del Estado, como:
 - Defensa Nacional (3)
 - Jurisdiccional (4)
- c. Funciones privativas del Estado, en relación a políticas, como:
 - Regulación (5)
 - Regulación y Control (6)
 - Control (7)
 - Normalización Técnica (8)
- d. Funciones promotoras, también relativas a políticas como:
 - Promoción (9)
 - Investigación (10)
 - Preservación de la Ecología (11)
- e. Funciones económicas y de servicios, también relativas a políticas, como:
 - Actividades Económicas (12)
 - Construcción de Infraestructura (13)
 - Prestación de Servicios (14)

Se puede apreciar un continuo donde las primeras funciones (del 1 al 4) corresponden al Estado por su naturaleza, es decir que sólo éste tiene la capacidad para desarrollarlas en la medida en que son necesarias para su funcionamiento; y conforme nos aproximamos a las últimas, encontramos funciones que el Estado va adquiriendo de acuerdo a diferentes situaciones sociales y económicas.

(9) Véase para mayor detalles, en este mismo documento, el trabajo de Ana María Villavicencio.

FUNCIONAGRAMA

NIVELES Y/O DEPENDENCIAS DEL SECTOR PÚBLICO	Funciones	Finanzas Públicas				Planificación	Regulación			Regulación y Control	Control	Defensa Nacional	Justicia	Promoción			Construcción Infraestructura	Investigación y/o Normalización	Preservación Ecología	Servicios			Actividades Económicas		
		gerencia	rec. fiscal	presupuesto	endeudam.		Inversión P.	ac. econom. políticas	servicios ad. pública					act. econom. políticas	servicios	form. empre.				Social	act. econom. investigac.	act. Munte.	publicos	salud	educación
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA																									
CONSEJO DE MINISTROS																									
MINISTERIOS																									
M. Economía, Finanzas y Com.																									
M. Industria, Turismo e Integr.																									
M. de Agricultura																									
M. de Energía y Minas																									
M. de Pesquería																									
M. de Transportes y Comunic.																									
INSTITUCIONES PUBLICAS																									
Instituto Peruano del Deporte																									
Sistema de Propiedad Social																									
Instituto Peruano de Energía N.																									
Serv. Nac. Cap. y Trabajo Ind. (SENATI)																									
INIPA																									
INAF																									
SENCICO																									
EMPRESAS																									
SIDERPERU																									
ENATRUPERU																									
Banco Internacional																									
MORAVECO																									
ENATA																									
GOBIERNO LOCAL																									
Concejo Provincial Lima																									
Concejo Distrital La Punta																									
GOBIERNO REGIONAL																									
CORDE Loreto																									
CORDE Tarma																									
CORDE Callao																									
CORDE Lima																									

FUENTE: ESAN, Proyecto de Gestión Pública (en adelante PGP), Sondeo a los Cuadros Directivos del Sector Público (en adelante Sondeo).

ELABORACION: Ana María Villavicencio, Sonia Meza, Rafael Calvo, María Antonia Masana y Javier Alvarado.

En el listado presentado destacan las de regulación y control que han sido consideradas como el punto de intersección entre funciones netamente estatales y tareas que el Estado puede desempeñar en relación a la economía y sociedad (10).

Resumiendo se debía tener en cuenta que en relación a cada función hay varias formas organizacionales; que una función puede ser encargada por diferentes entidades y que una entidad puede tener que responder a varias funciones. Además, y esto es de suma importancia, que las políticas están entrelazadas con diversas funciones que también son ejecutadas por una serie de organismos. Así, el Estado tiene la función de regular la salud y prestar servicios de salud de acuerdo a la política de salud.

El análisis de la clasificación legal plasmada en el funcionograma llevó a tomar decisiones sobre la muestra.

Como el interés del estudio era examinar la organización, y específicamente los problemas de organización y gestión en relación a las tareas del Estado, el procedimiento de ordenar el sistema estatal en base a funciones resultó fundado. El siguiente paso fue determinar áreas importantes de política para el desarrollo nacional, que serían consideradas en el estudio. Se escogieron: minería, agricultura, industria, vivienda, bienestar social, salud, transportes y comunicaciones.

Cada entidad y cada área de política se examinó en términos de funciones y tareas específicas que pudieran ser estudiadas desde el punto de vista de la organización y gestión. En este sentido debe observarse que en las entidades del área agricultura se pueden encontrar aquéllas encargadas de la política de reforma agraria, la política de aguas y suelos y la de agricultura y ganadería. Se debió escoger algunas de ellas ya que no era posible trabajar con todas. Las escogidas debían controlar-regular una determinada área de política, o formar parte de los órganos de implementación de la misma.

Una vez determinado lo anterior se tuvo que resolver la cuestión de la selección de la muestra propiamente dicha. Si la gerencia pública no está dada por la sumatoria de entes o instituciones individuales, se la tiene que observar a partir del sistema de relaciones entre sus elementos. En este sentido se adoptó el siguiente procedimiento:

- a. Elegir -como ya se vio- una función o funciones inherentes al Estado a partir de las cuales fuese posible seleccionar entidades vinculadas a determinadas políticas.

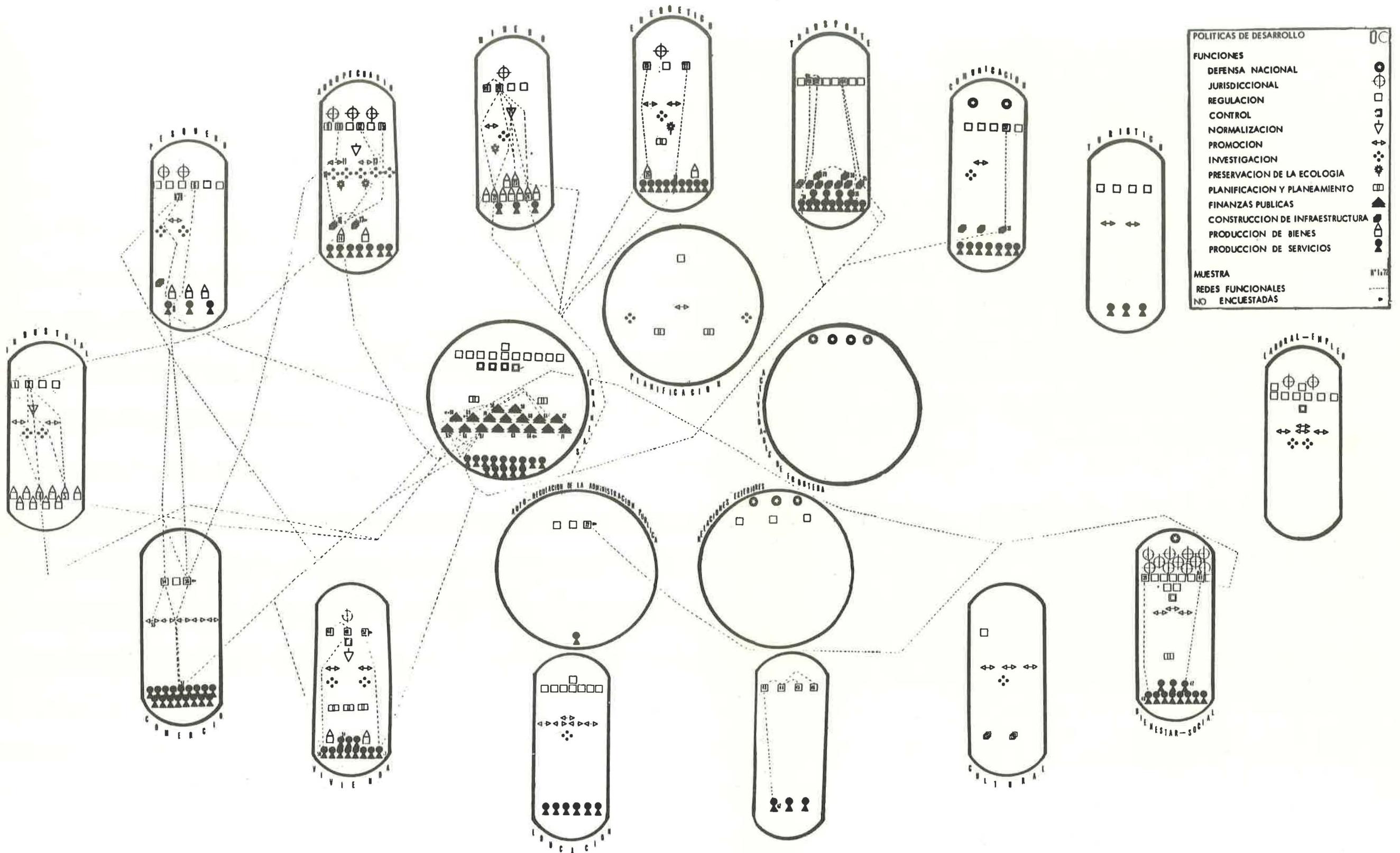
Las funciones escogidas, fueron la de regulación, control y normas que por razones de facilidad se denominó función reguladora.

- b. Establecer redes de instituciones relacionadas a esta función y a áreas de política específicas (Politocograma de las redes funcionales, ver Gráfico II-3). Para lograrlo se hizo una selección de instituciones en las que importaba el análisis de su gestión y manejo organizacional en lo concerniente a una sola misión específica, independientemente de las otras que pudiera tener. A esto se denominó la MUESTRA DE ENTIDADES OBJETO. Con la ayuda del FUNCIONAGRAMA, se seleccionaron 41 entidades objeto, en base a su función reguladora en las áreas de política seleccionadas. Un segundo paso ligado al anterior fue la determinación, también a partir del FUNCIONAGRAMA, de las entidades que se relacionan con las OBJETO desde el punto de vista legal. Se obtuvo 21 entidades que fueron denominadas entidades relacionadas.

(10) Este trabajo se logró gracias al esfuerzo del entonces equipo de asistentes integrado por: María Antonia Masana, Ana María Villavicencio, Sonia Meza, Rafael Calvo y Javier Alvarado.

GRAFICO II-3

POLITICOGRAMA DE LAS REDES FUNCIONALES



FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.
 ESAN, PGP, Organigrama del Estado Peruano (Grafico II-4)

ELABORACION: Ana María Villavicencio.

INDICE DE LAS REDES FUNCIONALES DEL POLITICO-GRAMA

AMBITO INDUSTRIAL

1. Ministerio de Industrias, Turismo e Integración - Regulación de la Política Industrial
2. Dirección General de Industrias - Regulación de la Política Industrial
3. ITINTEC - Normalización
4. SIDER PERU - Producción de Bienes
5. MODASA - Producción de Bienes

AMBITO PESQUERO

6. Dirección General de Transformación - Regulación y Control de la Producción
7. CERPER - Control
8. EPSEP - Producción de Servicios

AMBITO AGROPECUARIO

9. Ministerio Agricultura - Regulación y Control de Producción
10. Dirección General de Agricultura y Ganadería - Regulación y Control de la Producción
11. INIPA - Promoción
12. Dirección General de Agro-Industria y Comercialización - Regulación de la Producción
13. INDDA - Promoción
14. EMDEPALMA - Producción de Bienes
15. Dirección General de Aguas, Suelos e Irrigaciones - Regulación del uso y/o investigación de los Recursos Naturales
16. INAF - Construcción de Infra-estructura
17. *Oficina General de Ingeniería - Construcción de Infra-estructura
18. ONERN - Investigación

AMBITO MINERO

19. Ministerio de Energía y Minas - Regulación y Control de la Producción
20. Dirección General de Minería - Regulación y Control de la Producción
21. INGEMMET - Normalización Técnicas
22. CENTROMIN - Producción de Bienes
23. HIERRO PERU - Producción de Bienes
24. MINERO PERU - Producción de Bienes

AMBITO ENERGETICO

25. Dirección General de Hidrocarburos - Regulación y Control de la Producción
26. PETRO PERU - Producción de Bienes
27. Dirección General de Electricidad - Regulación y Control de la Producción
28. ELECTRO PERU - Producción de Bienes

AMBITO TRANSPORTES

- 29. Ministerio de Transportes y Comunicaciones - Construcción de la Infra-estructura de Transportes
- 30 Dirección General de Caminos - Construcción de Infra-estructura
- 31. *Dirección General de Circulación Terrestre - Regulación y Control de Servicios de Transporte
- 32. CRETT - Regulación de los Servicios de Transporte
- 33. ENATRU - Producción de Servicios
- 34. Dirección General de Transporte Acuático - Regulación y Control de Servicios de Transporte
- 35. Construcción de Infraestructura, ENAPU - Producción de Servicios
- 36. C.P.V. Producción de Servicios

AMBITO COMUNICACIONES

- 37. Dirección General de Telecomunicaciones - Regulación y Control de Servicios de Comunicación
- 38. ENTEL PERU S.A. - Construcción de Infra-estructura

AMBITO BIENESTAR SOCIAL

- 39. Dirección General de Justicia - Regulación de la Política de Bienestar Social
- 40. *INABIF - Producción de Servicios
- 41. * COOPOP - Regulación y Control de la Política de Bienestar Social
- 42. ONAA - Producción de Servicios

AMBITO SALUD

- 43. Ministerio de Salud - Regulación de Servicios de Salud
- 44. Dirección General de Servicios de Salud - Regulación de Servicios de Salud
- 45. Dirección General de Atención a las Personas - Regulación de Servicios de Salud
- 46. Dirección General del Medio Ambiente - Regulación y Control de los Servicios de Salud
- 47. Región de Salud de Lima - Producción de Servicios

AMBITO VIVIENDA

- 48. Ministerio de Vivienda - Regulación de la Política Urbana
- 49. Dirección General de Desarrollo Urbano - Regulación de la Política Urbana
- 50. SEDAPAL - Producción de Servicios
- 51 SENAPA - Producción de Servicios
- 52. *Dirección General de Edificaciones - Regulación de la Política Urbana
- 53. ENACE - Producción de Bienes

AMBITO COMERCIO

- 54. Dirección General de Comercio Exterior - Regulación y Control de la Política Comercial
- 55. FOPEX - Promoción del Comercio Exterior
- 56. *Dirección General de Comercio Interior - Regulación y Control de la Política Comercial
- 57. ENCI - Producción de Servicios

AMBITO FINANZAS

- 58. Banco de la Nación - Finanzas Públicas
- 59. Dirección General de Contribuciones - Finanzas Públicas
- 60. Dirección General de Tesoro Público - Finanzas Públicas
- 61. Dirección General de Crédito Público - Finanzas Públicas
- 62. *Banco Central de Reserva del Perú - Finanzas Públicas
- 63. INVERMET - Finanzas Públicas
- 64. *Municipalidad de Lima Metropolitana - Finanzas Públicas
- 65. COFIDE - Producción de Servicios
- 66. ICSA - Producción de Servicios
- 67. CONADE - Producción de Servicios
- 68. *Presidencia del Consejo de Ministros - Finanzas Públicas
- 69. *Dirección General de Inversiones Regionales - Finanzas Públicas
- 70. Corporaciones de Desarrollo - Finanzas Públicas:
 - Tumbes Moquegua
 - Piura Puno
 - Ancash Loreto
 - Huánuco Ucayali
 - Junín
- 71. Dirección General de Presupuesto - Finanzas Públicas

AMBITO AUTO-REGULACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

- 72. Presidencia de la República - Finanzas Públicas

* No encuestadas

ENTIDADES EFECTIVAMENTE ENTREVISTADAS

-MUESTRA REAL-

ENTIDADES OBJETO	ENTIDADES RELACIONADAS
1 - Ministerio de Agricultura, D.G. Agricultura y Ganadería	
2 o INIPA	
3 o INDA	
4 * ENDEPALMA	1 - D.G. Agroindustria y Comercialización
5 o INAF	2 - D.G. Aguas Suelos e Irrigaciones
	3 o ONERN
6 - Ministerio de Industria, D.G. de Industrias	
7 o ITINTEC	
8 * SIDER-PERU	
9 * MODASA	
10 - Ministerio de Transportes y Comunicaciones D.G. de Caminos	
11 * ENAPU	4 - D.G. de Transporte Acuático
12 * C.P.V.	
13 * ENTEL PERU	5 - D.G. de Telecomunicaciones
14 * ENATRU-PERU	6 o CRET
15 - Ministerio de Energía y Minas, D.G. de Minería	
16 * CENTROMIN PERU	7 o INCEMET
17 * HIERRO PERU	
18 * MINERO PERU	
19 * ELECTRO PERU	8 - D.G. de Electricidad
20 * PETRO PERU	9 - D.G. de Hidrocarburos
21 - Ministerio de Vivienda, D.G. de Desarrollo Urbano	
22 * ENACE	
23 * SEDAPAL	10 * SENAPA
24 - Ministerio de Salud, D.G. de Servicios de Salud	11 - D.G. de Atención a las Personas
	12 - D.G. del Medio Ambiente
	13 - Región de Salud de Lima
	14 - D.G. Justicia
25 o ONAA	
26 * EPSEP	15 - D.G. de Transformación
27 * CERPER	
28 * ENCI	16 - D.G. de Comercio Exterior
29 o FOPEX	
30 * Banco de la Nación	17 - D.G. de Tesoro Público
	18 - D.G. de Contribuciones
	19 - D.G. de Presupuesto
31 * INVERMET	
32 * COFIDE	20 * ICOSA
	21 * CONADE
33 = CORDE PUNO	
34 = CORDE MOQUEGUA	
35 = CORDE JUNIN	
36 = CORDE HUANUCO	
37 = CORDE ANCASH	
38 = CORDE UCAYALI	
39 = CORDE LORETO	
40 = CORDE TUMBES	
41 = CORDE PIURA	
Total: 41 Entidades Objeto	Total: 21 Entidades Relacionadas
6 Gobierno Central	15 Gobierno Central
6 Instituciones Públicas	3 Instituciones Públicas
20 Empresas Públicas	3 Empresas Públicas
9 Corporaciones	

Leyenda: Gobierno Central -
 Instituciones Públicas 0
 Empresas Públicas *
 Corporaciones Departamentales =

Los problemas de organización se encuentran en todas las dimensiones de la actividad estatal, desde la judicial hasta la legislativa. Se tomó como eje para el análisis las funciones que asume el ejecutivo y en las que se puede observar tanto la realización de la tarea reguladora, como la ejecución de las actividades, sean estos proyectos, productos, obras, servicios o programas especiales.

De esta forma se obtuvo un sistema de gestión estatal construido a partir del ejecutivo y sus órganos desconcentrados y descentralizados en Lima. Además se incluyeron el Municipio de Lima y 9 Corporaciones de Desarrollo de las 25 existentes en los departamentos del país. En estos casos, como quiera que se trata de instituciones que ejecutan múltiples funciones y debido a que las funciones financieras involucran a todas las entidades, la función INVERSION fue el criterio para seleccionar y encuestar a las corporaciones y al gobierno local.

Como resultado de este proceso se puede apreciar en el listado adjunto la muestra real, en la que se distinguen las entidades OBJETO y las RELACIONADAS. Las entidades de la muestra seleccionada y que no fueron encuestadas fueron pocas: INABIF, COOPOP, Dirección General de Circulación Terrestre, Dirección General de Edificaciones, Dirección General de Comercio Interior, Dirección General de Crédito Público, Banco Central de Reserva, Municipalidad de Lima, Presidencia del Consejo de Ministros, Dirección General de Inversiones Regionales y Presidencia de la República. Esta muestra constituye el sistema estatal que fue analizado.

Queda por indicar quiénes fueron los entrevistados y sus ubicaciones en la organización. Indudablemente se trató de los cuadros gerenciales seleccionados a partir de la función o tarea escogida según niveles jerárquicos. Para hacer esto luego de conocer el organigrama real se determinaron los entrevistados de cada institución que tenían que ver con la tarea o función escogida. Estos debían ubicarse en los 3 primeros niveles a partir de los directores generales y gerentes generales. No se tomó en cuenta ni a los directores, ni a los directivos más altos dentro de éstos, salvo en un caso.

Se determinó también que en las entidades OBJETO se examinaran 2 funciones inherentes a la operación del Estado: el presupuesto y la planificación, pues esto garantizaría la comparación con los directivos y organizaciones de línea. En el caso de los ministerios se seleccionaron, en planificación y presupuesto, a aquellos cuadros que tenían que ver con una y sólo una de las organizaciones: la OBJETO. De esta suerte se permitió, que en todos los casos, los entrevistados respondiesen a partir de una función en el ministerio y no en relación a todo el ministerio.

En los cuadros siguientes (II-1 y II-2) se puede apreciar la distribución de los entrevistados de acuerdo a las formas organizacionales establecidas en el sector público (niveles de gobierno), gobierno central, corporaciones, empresas públicas e instituciones públicas descentralizadas, según el área de ubicación en la organización y según su nivel jerárquico.

Se debe tener en cuenta que los entrevistados fueron seleccionados y entrevistados a partir del sistema estatal construido y en razón de su inserción en el mismo. Respondieron a la encuesta teniendo en cuenta la función de la entidad.

La distribución de los entrevistados, presentada en los cuadros, expresa la conjunción de lo que se podría llamar las funciones y la estructura en la "muestra" del sistema estatal.

Cuadro II-1

ENTREVISTADOS POR NIVEL DE GOBIERNO SEGUN SU UBICACION EN LA ORGANIZACION
(cifra absoluta y %s horizontal y vertical)

Ubicación en la Organización \ Nivel de Gobierno	Gobierno Central		Corporaciones		Empresas Públicas		Instituciones		Total	
Administración	13 ^a (10.1) ^c	(17.3) ^b	26 (21.0)	(34.7)	19 (16.4)	(25.3)	17 (22.1)	(22.7)	75 (16.8)	(100.0)
Planificación y Finanzas	14 (10.9)	(17.1)	27 (21.8)	(32.9)	32 (27.6)	(39.0)	9 (11.7)	(11.0)	82 (18.4)	(100.0)
Línea <u>1/</u>	102 (79.1)	(35.3)	71 (57.3)	(24.6)	65 (56.0)	(22.5)	51 (66.2)	(17.6)	289 (64.8)	(100.0)
Total	129 (100.0)	(28.9)	124 (100.0)	(27.8)	116 (100.0)	(26.0)	77 (100.0)	(17.3)	446 (100.0)	(100.0)

NOTAS: 1/ Directivo que labora en la función de la entidad definida por sus fines.

a Cifra absoluta

b Porcentaje respecto al total horizontal

c Porcentaje respecto al total vertical.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Rafael Calvo
María Antonia Masana
José Rospigliosi

Cuadro II-2

ENTREVISTADOS POR NIVEL DE GOBIERNO SEGUN NIVEL JERARQUICO
(cifra absoluta y %s horizontal y vertical)

Nivel de Gobierno Nivel Jerárquico	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
1. Primer Nivel (Directores, Gerentes Generales)	30 ^a (45.5) ^b (23.3) ^c	9 (13.6) (7.3)	16 (24.2) (13.8)	11 (16.7) (14.3)	66 (100.0) (14.8)
2. Segundo Nivel (Directores Gerentes)	57 (31.0) (44.2)	42 (22.8) (33.9)	58 (31.5) (50.0)	27 (14.7) (35.1)	184 (100.0) (41.3)
3. Tercer Nivel (Jefaturas)	42 (21.4) (32.6)	73 (37.2) (58.9)	42 (21.4) (36.2)	39 (19.9) (50.6)	196 (100.0) (43.9)
Total	129 (23.9) (100.0)	124 (27.8) (100.0)	116 (26.0) (100.0)	77 (17.3) (100.0)	446 (100.0) (100.0)

NOTAS: a Cifra absoluta
b Porcentaje respecto al total horizontal
c Porcentaje respecto al total vertical.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Rafael Calvo
María Antonia Masana
José Rospigliosi.

Para apreciar el lugar de la muestra en el Estado peruano se puede observar el organigrama del Estado peruano (Gráfico II-4).

5. Conclusión: La Organización del Sector Público Peruano

Se ha presentado el origen de la investigación, el enfoque adoptado, las orientaciones hipotéticas y el proceso de selección de la muestra.

Se ha elaborado el informe sobre el diagnóstico de las necesidades de capacitación a los cuadros directivos del sector público, así como una propuesta preliminar para el perfeccionamiento profesional de los mismos.

También se han realizado los problemas de organización y gestión.

Se puede concluir esta parte con la presentación secuencial y casi visual de algunos resultados que conciernen a la organización del sector público y, en particular, al interfaz:

- a. Hay que partir de la configuración del sector público, de sus funciones y áreas de política, de las redes de relaciones que se desprenden del análisis de lo dispuesto por ley.
- b. El sondeo realizado contiene, entre otras, las siguientes preguntas: ¿qué otras entidades tienen relación con la función de su entidad? ¿con cuáles entidades que ha señalado tienen relaciones de trabajo? Las respuestas de los entrevistados en el INAF, permitieron elaborar el Gráfico II-5 (Red Funcional Real del INAF...), que al ser comparado con el Gráfico II-6 (Red Funcional Hipotética del INAF...) muestra las diferencias entre lo real y lo estipulado en la ley.

El Gráfico II-7 esquematiza las entidades relacionadas con el INAF en razón de la función de construcción de infraestructura (en virtud de la cual fue seleccionada para la muestra) y el Gráfico II-8 esquematiza las funciones movilizadas a partir de dicha función. Los Gráficos II-9 del a al g, ilustran esto mismo para otras entidades.

Las entidades están pues, envueltas en una red de relaciones vinculadas a su función, que resulta ser mucho más compleja que lo esperado.

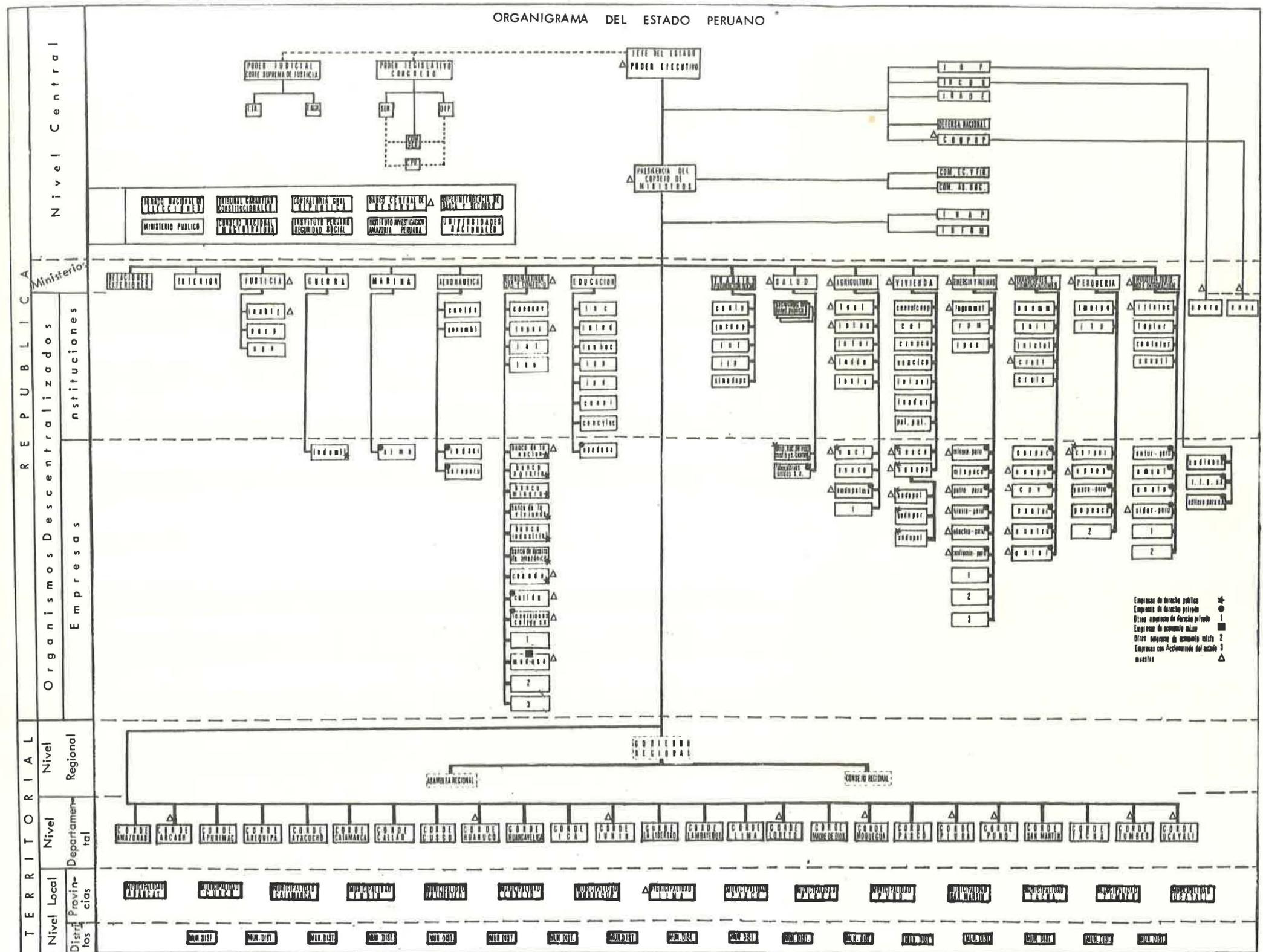
- c. Además de las complejidades de la organización del sector público es posible presentar algunas respuestas a las preguntas ¿qué facilita el trabajo con otras entidades? ¿qué lo dificulta? Estas respuestas son consideradas como un indicador de los problemas gerenciales relacionados al manejo del interfaz.

Simplemente se lista al azar, algunos aspectos mencionados por los encuestados.

COORDINACION,
TRAMITES Y
GESTIONES

Trámites obligados retrasan trabajo
Demora en informes que retrasan la gestión
Gestiones en ministerios que afectan operaciones
financieras y de crédito

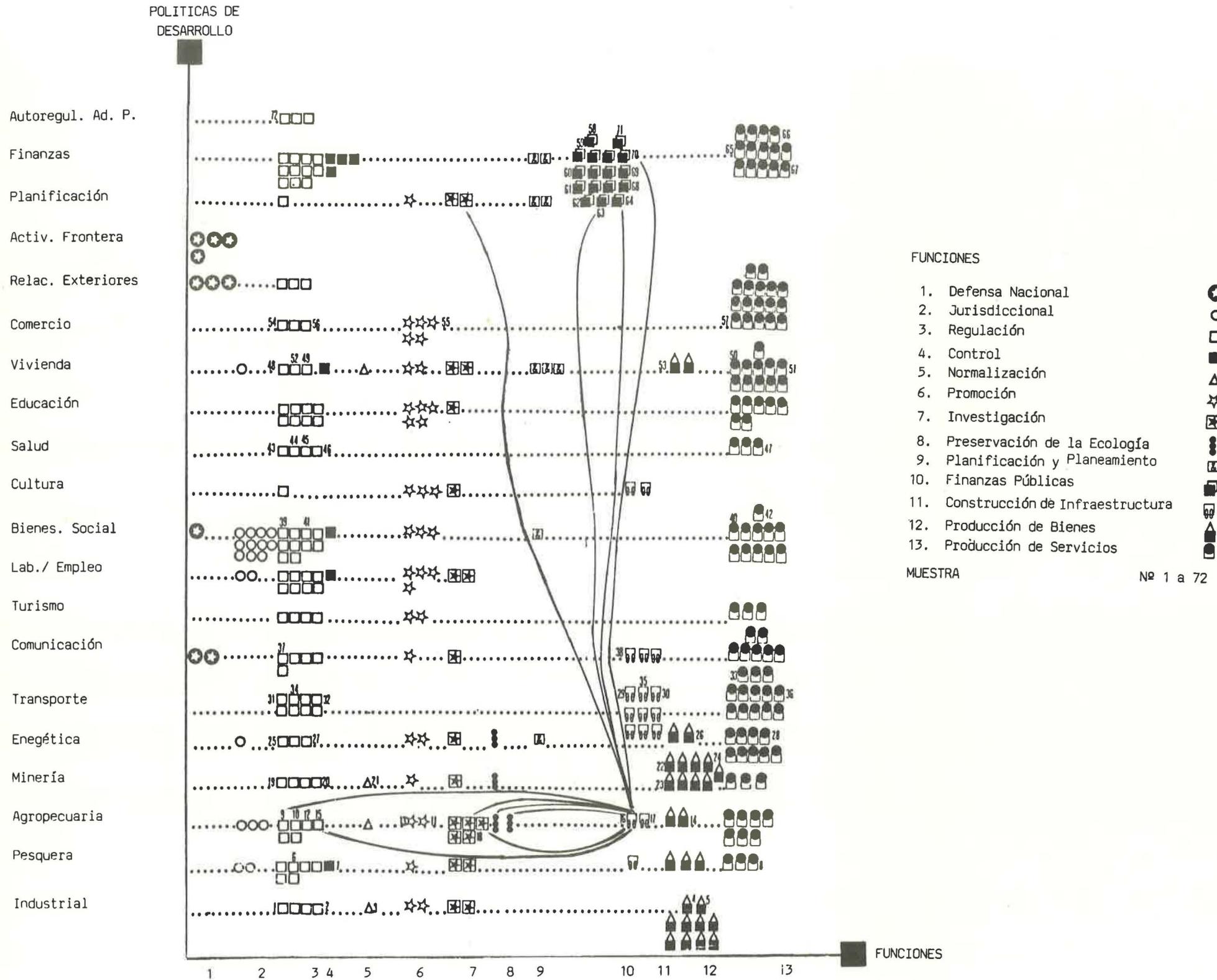
Gráfico II-4



FUENTE: INAP, Organigrama del Estado Peruano, junio 1983.
 INP, Organigramas del Estado Peruano, años 1979 y 1981.
 ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Ana María Villavicencio.

RED FUNCIONAL REAL DEL INAF EN SU FUNCION DE CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA



NOTA: Red Funcional señalada en el Sondeo: 9. Min. de Agricultura (Regiones Agrarias, Proyectos de Desarrollo Integral, Programa Sectorial Agropecuario); 15. D.G. Aguas, Suelos e Irrigaciones; 11. INIPA; a. INFOR; 16 INAF; 18. ONERN; a. INFOR; b. SENAMHI; c. INADE; d. COOPOP; 70. CORDES/

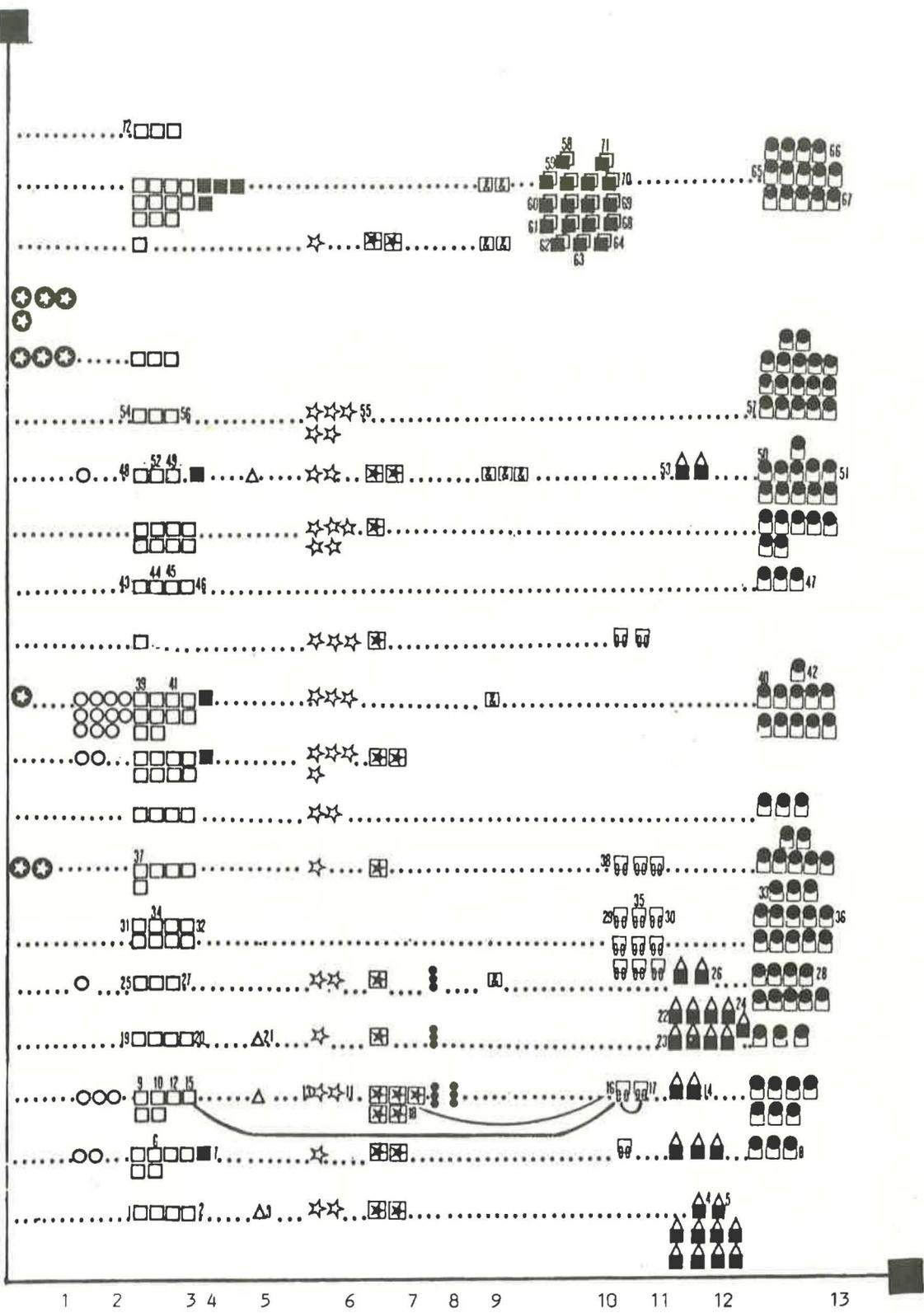
FUENTE: ESAN. PGP, Sondeo
Clasificación Funcional de los Organos del Estado Peruano; Muestra.

ELABORACION: Ana María Villavicencio y Laura Acosta.

RED FUNCIONAL HIPOTETICA DEL INAF EN SU FUNCION DE CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA

POLITICAS DE DESARROLLO

- Autoregul. Ad. P.
- Finanzas
- Planificación
- Activ. Frontera
- Relac. Exteriores
- Comercio
- Vivienda
- Educación
- Salud
- Cultura
- Bienes. Social
- Lab./Empleo
- Turismo
- Comunicación
- Transporte
- Energética
- Minera
- Agropecuaria
- Pesquera
- Industrial



FUNCIONES

1. Defensa Nacional
2. Jurisdiccional
3. Regulación
4. Control
5. Normalización
6. Promoción
7. Investigación
8. Preservación de la Ecología
9. Planificación y Planeamiento
10. Finanzas Públicas
11. Construcción de Infraestructura
12. Producción de Bienes
13. Producción de Servicios



MUESTRA

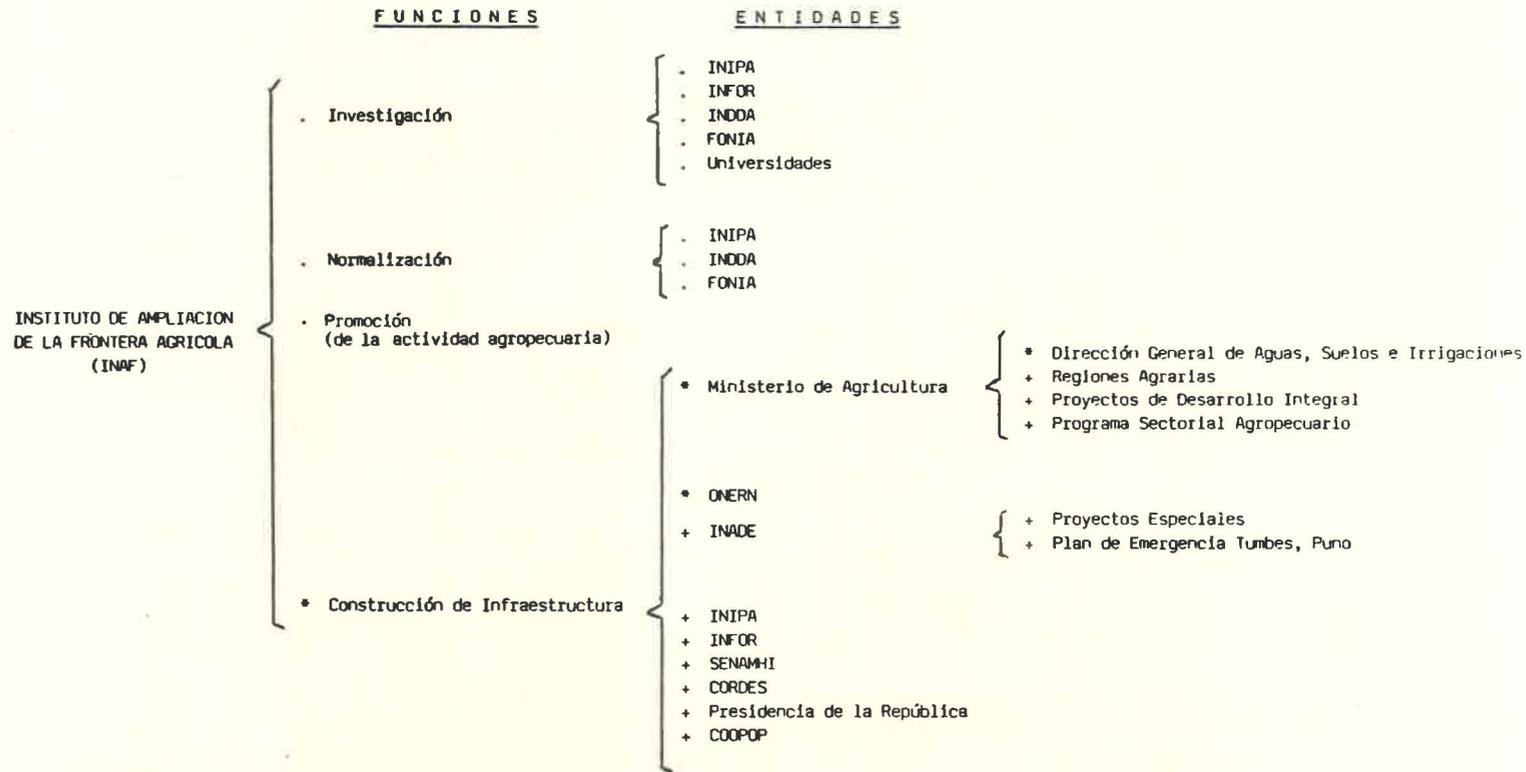
Nº 1 a 72

FUNCIONES

NOTA: Red Funcional Hipotética: 15. D.G. de Aguas, Suelos e Irrigaciones; 18, ONERN; 16. INAF; 17. Of. de Ingeniería.
 FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo
 Clasificación Funcional de los Organos del Estado Peruano; Muestra.
 ELABORACION: Ana María Villavicencio y Laura Acosta.

Gráfico II-7

FUNCIONES DEL INAF Y ENTIDADES RELACIONADAS A SU FUNCION DE CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA



NOTAS:

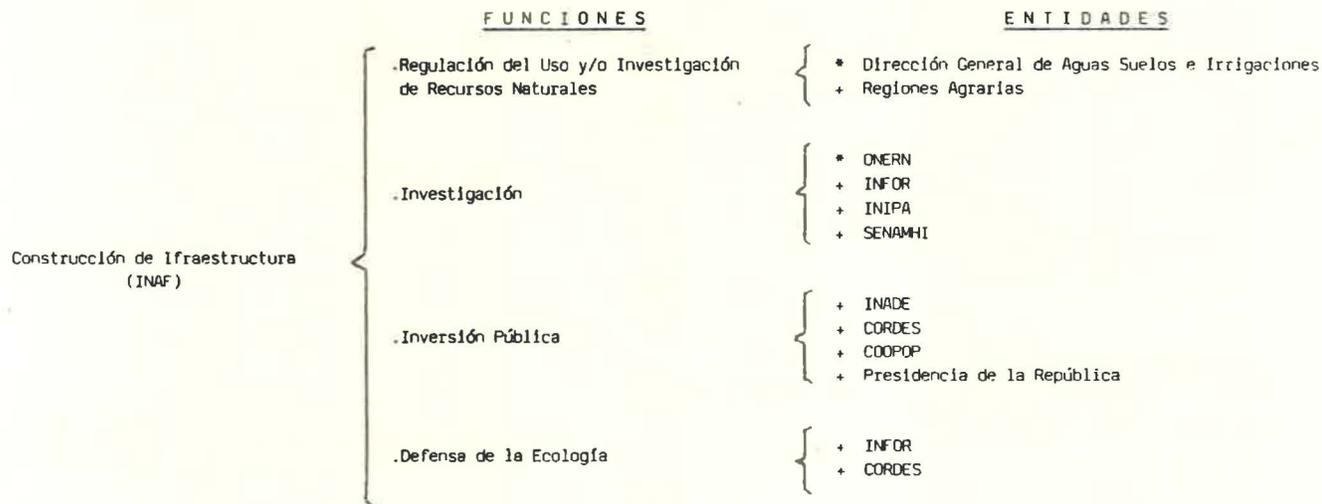
- . Funciones señaladas en la Clasificación Funcional de los Organos del Estado Peruano.
- * Entidades Objeto y Relacionadas.
- + Entidades señaladas por los encuestados como relacionados a la Función de Construcción de Infraestructura del INAF y con las cuales trabajan.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Laura Acosta.

Gráfico II-8

FUNCIONES MOVILIZADAS A PARTIR DE LA FUNCION DE CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA AGRARIA DEL INAF
Y ENTIDADES QUE LAS CUMPLEN



- NOTAS:
- . Funciones señaladas en la Clasificación Funcional de los Organos del Estado Peruano.
 - * Entidades Objeto y Relacionadas.
 - + Entidades señaladas por los encuestados como relacionados a la Función de Construcción de Infraestructura del INAF y con las cuales trabajan.

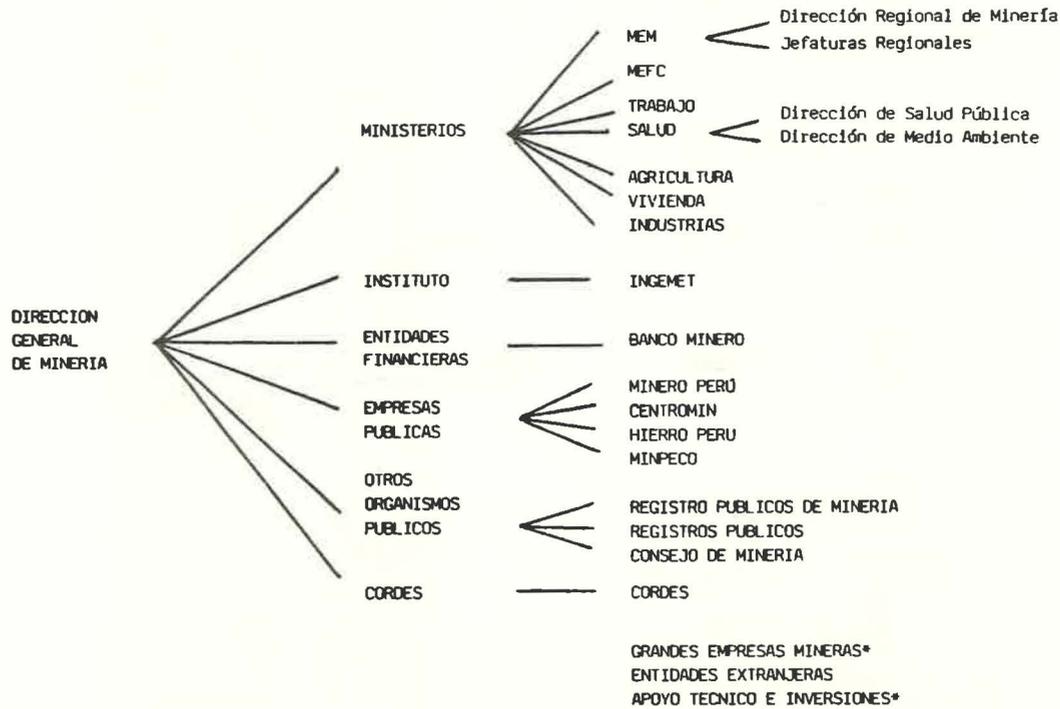
FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Laura Acosta.

Gráfico II-9

ENTIDADES PUBLICAS Y RELACIONES CON OTRAS ENTIDADES PERTENECIENTES AL SISTEMA ESTATAL

A. Dirección General de Minería



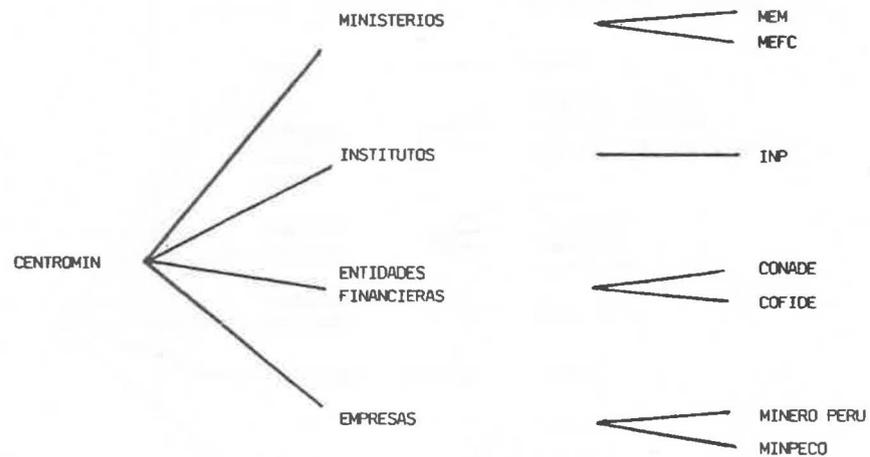
* Sector Privado

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Laura Acosta

Continuación Gráfico II-9

B. CENTROMIN

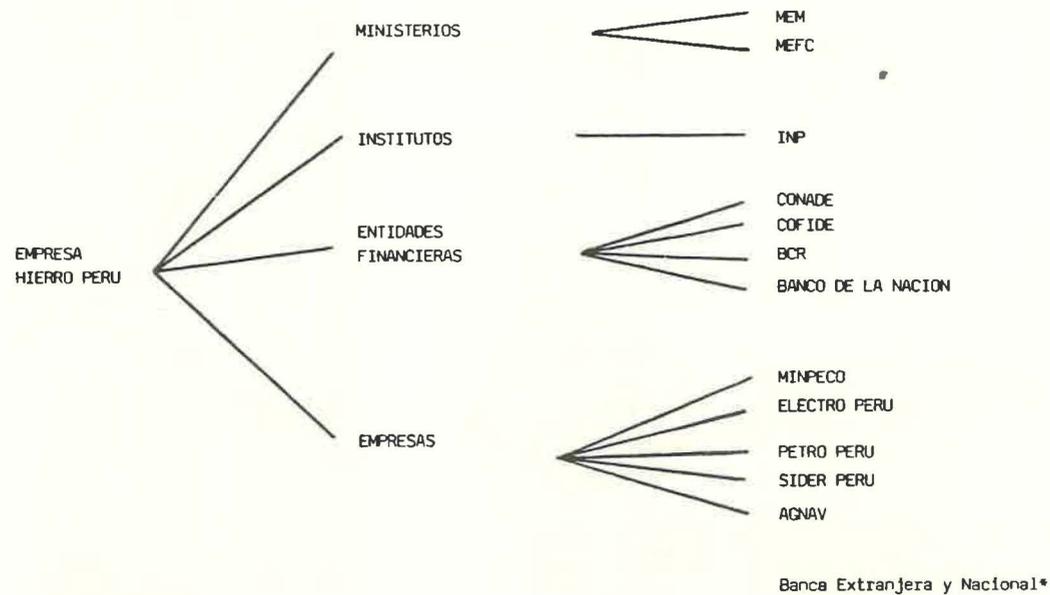


FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Laura Acosta.

Continuación Gráfico II-9

C. HIERRO PERU



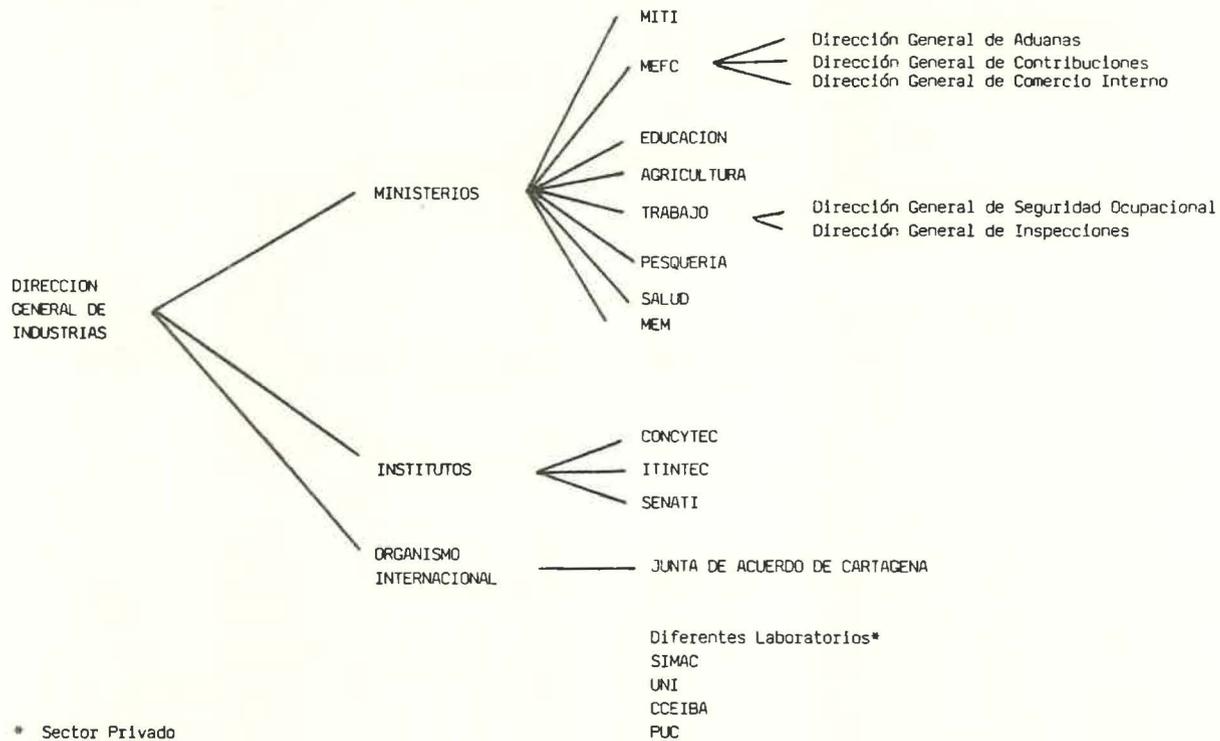
* Sector Privado

Fuente: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Laura Acosta.

Continuación Gráfico II-9

D. Dirección General de Industrias



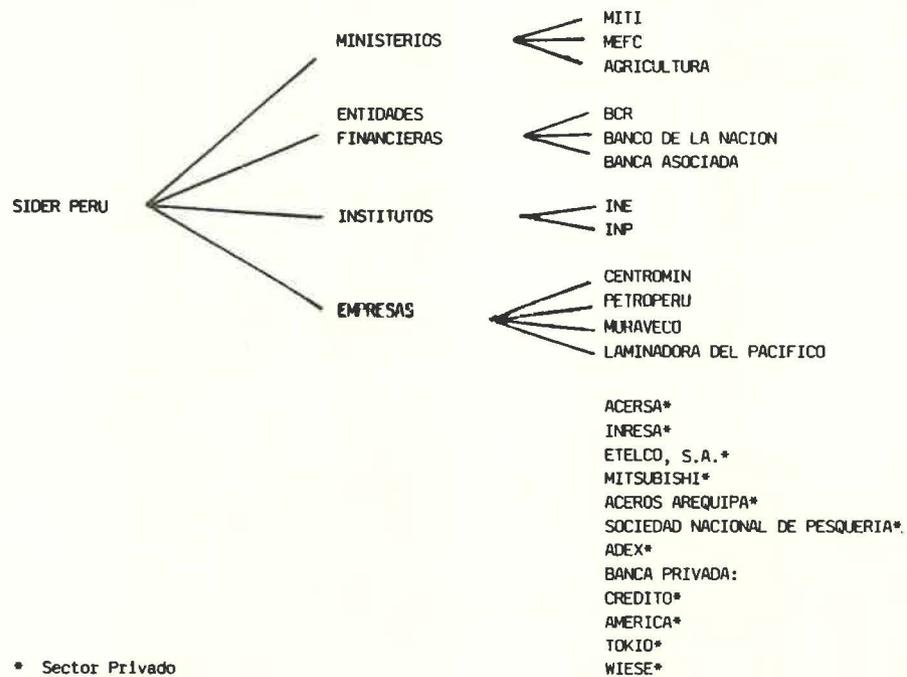
* Sector Privado

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Laura Acosta

Continuación Gráfico II-9

E. SIDER PERU



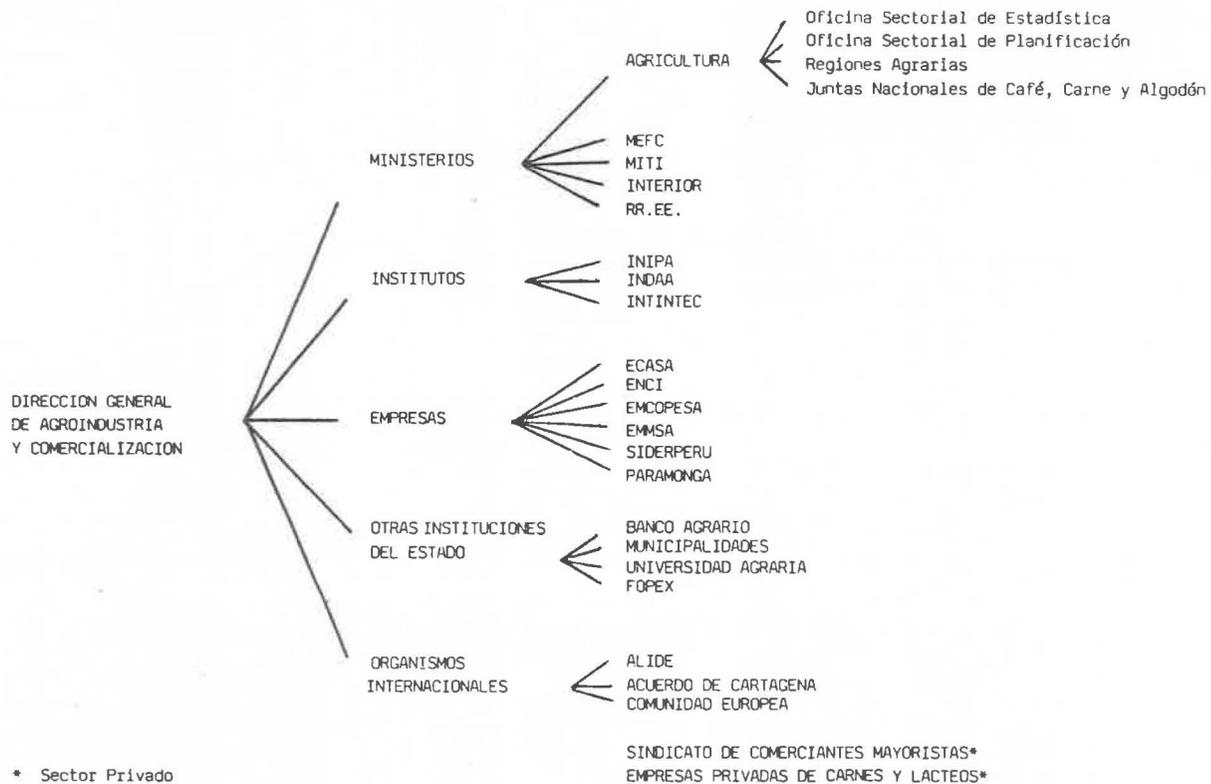
* Sector Privado

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Laura Acosta

Continuación Gráfico II-9

F. Dirección General de Agroindustria y Comercialización

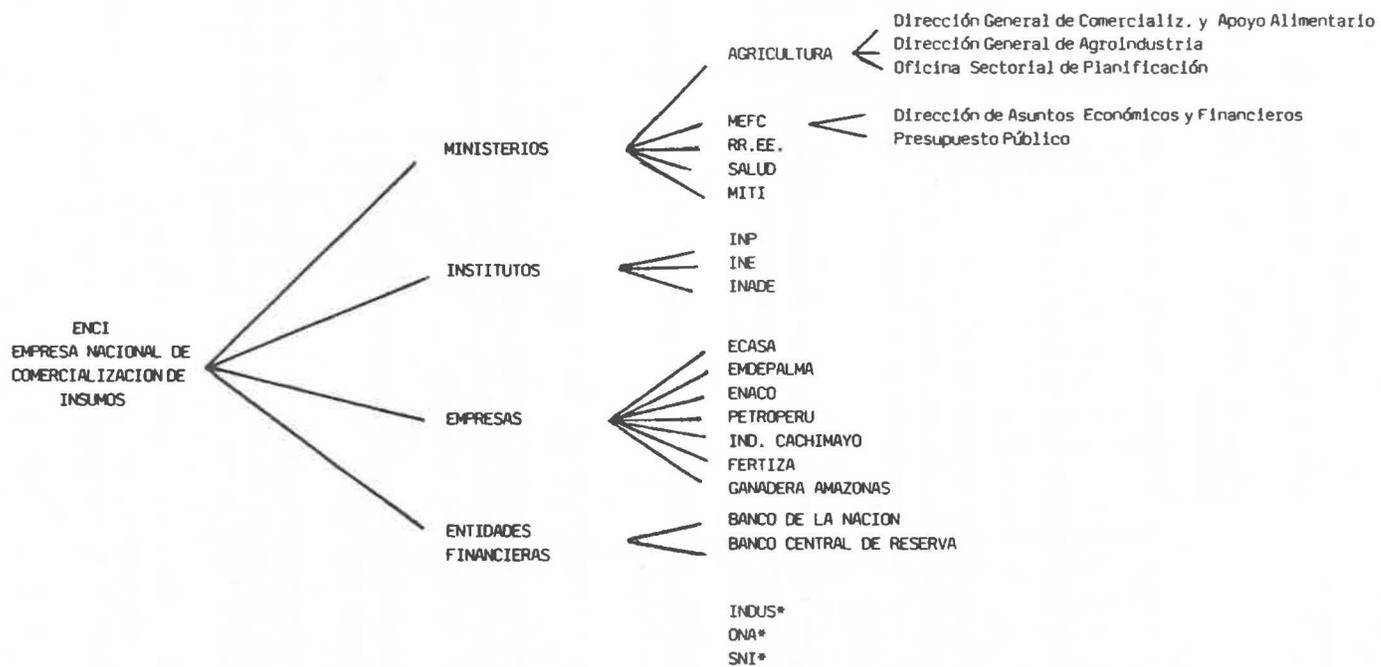


FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Laura Acosta.

Continuación Gráfico II-9

G. ENCI



FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Laura Acosta.

RECURSOS FINANCIEROS	Falta de medios económicos
CELO INSTITUCIONAL	Conflictos interinstitucionales
POLITICA CONTROL	Directorio sobrepasa Gerencia
	Exceso de control/concentración de decisiones
POLITICAS DEFINICIONES	Falta de definición de política del Estado en relación a empresas
	Indefinición del carácter de la empresa

Se señalaron dificultades en varios casos, como se puede apreciar en los Cuadros Nº II-3.

Las respuestas de algunos entrevistados sobre los factores que facilitan o dificultan la gestión se pueden apreciar en los Cuadros Nº II-4 y II-5. Su utilidad, como se ha dicho, es la de ilustrar la existencia de relaciones inherentes a la pertenencia al sistema estatal.

Estas relaciones facilitan o dificultan el cumplimiento de las funciones de las entidades y si bien se puede discutir sobre las características normativas y organizacionales que tienen, aquéllas, no son eliminables.

Es precisamente en este terreno donde radican los problemas gerenciales y administrativos del Sector Público.

Del examen de los cuadros se desprende que:

- a. Un ente estatal individual necesita de la relación de trabajo con muchos otros entes estatales en razón de su función; además de aquellas relaciones que inciden en la provisión de recursos y control.
- b. Estas relaciones son facilitadas por las normas y los esfuerzos de coordinación y las relaciones personales.
- c. Las dificultades provienen de la existencia de problemas en la gestión estatal o pública y que inciden en todos los aspectos de la gerencia y administración tanto del sistema estatal como de las entidades individuales.
- d. Un ministerio tiene como ENTIDADES RELACIONADAS a empresas e instituciones y viceversa. Y en este terreno, como se señaló en un reciente foro sobre el rol y gestión de la empresa pública, se desarrolla "un complejísimo proceso administrativo" (11).

A modo de conclusión, se puede señalar que el tratamiento de los problemas de administración de las instituciones del Sector Público no concierne solamente a las entidades individuales. Su pertenencia al sistema estatal es crucial no sólo en términos de definición

(11) El Rol del Estado, la Gestión Pública y el Entrenamiento, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Nota de Edición).

Cuadro II-3

ITEM SEÑALADOS COMO FACTORES QUE DIFICULTAN LAS RELACIONES DE TRABAJO
ENTRE DIFERENTES INSTITUCIONES DEL SECTOR MINERIA

A. LA DIRECCION GENERAL DE MINERIA

Trámites Gestiones Demora	Concentración en Toma de Decisiones Control Autonomía Directorio	Falta de Definición del Rol de la Empresa o el Estado	Falta de Dirección Política, Planes	Presupuesto Falta de Recursos Financiamiento	Celo Institucional Definición de Funciones
<p>La lentitud de trámites y la cantidad de requisitos formales hace perder tiempo y plata.</p> <p>Hay que agilizar los trámites.</p> <p>Extravío y demora de los informes.</p> <p>El MEFC demora mucho a veces para resolver solicitudes de las empresas y la ley de minería establece plazos.</p>	<p>Nosotros nos ajustamos a la Ley General de Minería en la cual nosotros casi no participamos. Sólo algunas preguntas esporádicas u opinión, ninguna capacidad de decisión.</p>		<p>Hay dificultades y es el poco interés.</p>	<p>Problemas del presupuesto que impide el desarrollo natural de estas relaciones con otras instituciones</p> <p>Imposibilidad de viajar por falta de presupuesto (promoción).</p> <p>No hay medios para trabajar bien.</p> <p>Por falta de recursos no se logra lo previsto.</p>	<p>A veces ellos tratan de rebajar su contribución en perjuicio del Sector Minería (Agricultura y Salud).</p> <p>Algunos ministros presentan documentos a la leyatura Regional, cuando deberían ser presentados a la Dirección General. Allí se pierden.</p>

(continúa)

Continuación Cuadro II-3

B. HIERRO PERU

Trámites Gestiones Demora	Concentración en Toma de Decisiones Control Autonomía Directorio	Falta de Definición del Rol de la Empresa o el Estado	Falta de Dirección Política, Planes	Presupuesto Falta de Recursos Financiamiento	Celo Institucional Definición de Funciones
<p>Dirección General de Crédito Público. Es un asunto de papeles que nosotros gestionamos.</p> <p>MEM: La dilación de los asuntos nos trae problemas con los bancos.</p>	<p>CONADE: Hemos venido trabajando con relativa libertad. A raíz de las negociaciones de la deuda comenzaron las restricciones. Exigentes en incremento de sueldos.</p> <p>Directorio con gran influencia política a veces sobrepasa a la gerencia.</p> <p>La limitación de sueldos lleva a tener gente incapaz. Es una gran limitación.</p>	<p>No somos empresa pública, somos de propiedad del Estado. Como no estamos definidos claramente, aunque no lo sea, nos dan el trato de Pública.</p> <p>MINPECO: Hay intereses contrapuestos. Yo creo que el área de comercialización debería estar ligada a la producción.</p>		<p>MINPECO: Hay dificultades en el manejo de los fondos y en el ingreso oportuno a HIERRO.</p> <p>Banco de la Nación: Hay problemas, la banca privada y asociada son entidades más ágiles.</p> <p>MINPECO: Hay un endeudamiento sólido como no lo ha habido antes... ahora todos los bancos quieren aval del Estado y es un problema.</p>	<p>MINPECO: Hay intereses contrapuestos... quien se lleva las palmas es MINPECO.</p> <p>SIDERPERU: Ahora tenemos un distanciamiento por los problemas internos de ellos. A pesar de que les compramos parte de sus productos para cumplir su deuda.</p> <p>Las empresas del Estado... cada una quiere manejarse en función de sus intereses y no del común.</p>

(continúa)

Continuación Cuadro II-3

C. CENTROMIN

Trámites Gestiones Demoras	Concentración en Toma de Decisiones Control Autonomía Directorio	Falta de Definición del Rol de la Empresa o el Estado	Falta de Dirección Política, Planes	Presupuesto Falta de Recursos Financiamiento	Celo Institucional Definición de Funciones
<p>Las normas generan tra<u>ba</u>s y demora en la ges<u>ti</u>ón.</p> <p>... Hay cadenas de con<u>tr</u>oles. Tiene que exis<u>tir</u> control pero deriva en mucho papeleo.</p>	<p>No podemos tomar decisiones sino re<u>cu</u>rrir a MINPECO que es el interme<u>di</u>ario. Esto supone demoras y pago de comisiones a ellos y menor auto<u>no</u>mía.</p> <p>La intromisión debe reducirse. Es<u>tá</u> bien controlar, pero el mane<u>jo</u> debe ser empresarial. Los directo<u>res</u> deben ser de la empresa.</p> <p>CENTROMIN provee el 70% de las ven<u>tas</u> a MINPECO y sólo tiene un repre<u>sent</u>ante en el Directorio. Este es<u>tá</u> formado por personas del Sector Privado de la Minería... los priva<u>dos</u> obviamente no representan los intereses del Estado.</p> <p>El Estado supervisa sueldos, viajes y viáticos.</p> <p>No podemos tomar decisiones sino re<u>cu</u>rrimos al intermediario que es MINPECO.</p>	<p>El hecho de que una em<u>pr</u>esa como CENTROMIN m<u>ir</u>a al Estado como un agente interventor. No hay claridad en ambos de su propio rol ni tampoco de la necesidad del otro.</p> <p>Por el lado de CENTROMIN hay mucha necesidad de funcionar como empresa privada sin comprender su rol en el Estado y éste por otro lado ac<u>túa</u> como agente inter<u>ven</u>tor; muchas veces sin cumplir su papel.</p>	<p>La Ingeniería del Estado a través de dispositivos legales más bien es una dificultad</p> <p>... Debería haber un organismo que dicte políticas hacia todas las em<u>pr</u>esas públicas donde estén todos los sectores representados. CONADE<u>qu</u>í o ser eso, pe<u>ro</u> está mal diseñado.</p> <p>El problema central de todo es que el Estado no tiene una política de mediano a largo plazo a nivel de minería. No hay un buen plan aprobado.</p> <p>Sólo hay lineamientos que cambian de gobierno a gobierno.</p>	<p>MINPECO beneficia al Estado como agente comercial, pero perjudica a las empresas... devuelve el dinero de las cobian<u>zas</u> en 20 a 30 días, sino<u>ra</u> en 8 días el monto que gana es mayor que la comisión.</p> <p>Nosotros necesitamos esa plata. Los gastos de financiamiento traen endeudamiento y esto viene a ser mayor que el inicial. El Estado gana por un lado pero en realidad es más lo que pierde.</p>	

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Laura Acosta.

nes de política y recursos para implementarlas, sino en razón a que esta pertenencia genera relaciones y problemas de gestión de las funciones encomendadas.

La búsqueda analítica e interpretativa está en marcha, como lo demuestran los reportes de la segunda parte.

Cuadro II-4

ENTREVISTADOS 1/ POR NIVEL DE GOBIERNO SEGUN FACTORES QUE FACILITAN LAS RELACIONES CON OTRAS ENTIDADES
(Nº y %)

Factores que facilitan	Gobierno Central		Empresas Públicas		Instituciones		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Coordinación	51	(39.5)	45	(38.8)	29	(37.7)	125	(38.8)
Definición Clara de Funciones	42	(32.6)	32	(27.6)	26	(33.8)	100	(31.1)
Leyes, Normas y Procedimientos	29	(22.5)	20	(17.2)	12	(15.6)	61	(18.9)
Total	129	(100.0)	116	(100.0)	77	(100.0)	322	(100.0)

1/ El cuadro comprende los entrevistados de las entidades de Lima. El porcentaje ha sido calculado sobre el total de entrevistados.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

ELABORACION: Rafael Calvo
María Antonia Masana
José Rospigliosi.

Cuadro II-5

ENTREVISTADOS POR NIVEL DE GOBIERNO SEGUN FACTORES QUE DIFICULTAN EL TRABAJO
(Nº y %)

Nivel de Gobierno Factores que dificultan	Gobierno Central		CORDES		Empresas Públicas		Instituciones Públicas		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Los procedimientos largos y/o engorrosos (incluye rendición de cuentas y otros vinculados al financiamiento)	30	(23.3)	57	(46.0)	43	(37.1)	27	(35.1)	157	(35.2)
Financiamiento (ejemplo: <u>ca</u> rencias financieras)	36	(27.9)	41	(33.1)	13	(11.2)	13	(16.9)	103	(23.1)
La falta de coordinación y/o comunicación entre entidades y/o entre los niveles de la entidad.	30	(23.3)	41	(33.1)	18	(15.5)	11	(14.3)	100	(22.4)
Total	129	(100.0)	124	(100.0)	116	(100.0)	77	(100.0)	446	(100.0)

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo

ELABORACION: Rafael Calvo
María Antonia Masana
José Rospigliosi

SEGUNDA PARTE

INFORMES DE INVESTIGACION

CAPITULO TERCERO

EL EMPLEO ESTATAL EN EL PERU

Marcos Robles Chávez

CAPITULO TERCERO

EL EMPLEO ESTATAL EN EL PERU

El objeto de estudio de esta investigación es el personal que labora en el sector público, el propósito es no sólo situarlo en la perspectiva del empleo, sino paralelamente analizarlo como uno de los elementos de la problemática de dicho sector.

Es decir, por un lado, se tratará al empleo estatal en su contexto nacional cuantificando las relaciones entre éste y el empleo total en el país, así como, otros aspectos del mercado de trabajo, y por otro lado se observará su crecimiento, distribución geográfica y diversificación funcional y económica, específicamente en el sector público.

En una primera parte se examinan las relaciones entre la población total y la población económicamente activa (PEA); los procesos de terciarización y asalarización de la mano de obra, y el papel de la educación en la formación de la fuerza laboral.

De esta manera esta parte constituye el marco de referencia para el desarrollo de las dos siguientes, pues presenta el contexto de la división del trabajo en la sociedad.

En la segunda parte se estudia cómo es que el Estado al ir adquiriendo importancia creciente en la absorción de mano de obra; influye grandemente en el comportamiento y caracterización del mercado de trabajo nacional y cómo a su vez este hecho permite captar la complejidad del sistema estatal.

Finalmente, en la tercera parte se analiza cómo ha ido evolucionando la estructura del empleo en el Estado, concretamente, con qué tipo de recursos humanos cuenta para hacer frente a sus cada vez mayores y complejas responsabilidades.

El trabajo ha consistido básicamente en analizar la información estadística proveniente de

diversos censos realizados en el país (1), por lo que de alguna manera está limitado a los datos existentes.

La orientación del estudio se inscribe en la misma perspectiva de observación y análisis desarrollada en la investigación sobre la organización del sector público en ESAN, y sus antecedentes pueden encontrarse en un documento elaborado en el INAP en 1977 (2).

1. La Fuerza Laboral en el País

En este capítulo se desarrolla el marco de referencia para el análisis posterior de la evolución del empleo estatal en el Perú (3). Para esto se examina el comportamiento de la mano de obra en el país, en primer lugar su relación con la dinámica de crecimiento de la población total, luego su distribución por sectores económicos, por grupos ocupacionales y por niveles educativos alcanzados. Se da pues una visión de las principales tendencias y características de la fuerza laboral del país.

Es conveniente mencionar nuevamente que este trabajo ha debido ceñirse a la información existente. Los datos censales que no discriminan o diferencian entre el sector público y el sector privado no han podido tenerse en cuenta, de manera que no se consideran variables comúnmente usadas en los estudios sobre el empleo tales como: población en edad de trabajar, población económicamente activa (PEA), PEA potencial, población económicamente no activa (PENA), condición de la actividad (empleo, subempleo, desempleo), sexo, ámbitos rural-urbano, edad, productividad, etc.

1.1 Población y Fuerza de Trabajo

La fuerza de trabajo, estadísticamente conceptualizada como Población Económicamente Activa (PEA)(4) es uno de los recursos más importantes con que cuenta un país para el logro de sus metas de bienestar y desarrollo. En el caso peruano, este segmento de la población ha venido representando en promedio, entre 1961 y 1981, aproximadamente el 30% de la población total del país. El ritmo de crecimiento anual tanto de la PEA nacional como de la población total ha sido, en promedio, 2.7% para el mismo periodo. Pero si se examinan estas cifras por años censales se advierte que entre 1961 y 1972 (ver Gráfico III-1) la población en su conjunto creció mucho más rápido que la PEA, debido en gran parte, al mayor crecimiento evidenciado por

(1) Censos Nacionales de Población de 1961, 1972 y 1981, Censos Económicos de 1963 y 1973 y en menor medida los Censos de Servidores Públicos de 1967 y 1973 (realizados por la ONEC y la ONAP respectivamente) y la Encuesta de Niveles de Empleo de Lima Metropolitana de 1982 realizada por el Ministerio de Trabajo.

(2) Giesecke, Cangalaya, Ochoa y Borda, Diseño del Estudio del Potencial Humano en la Administración Pública, Lima, INAP, 1977.

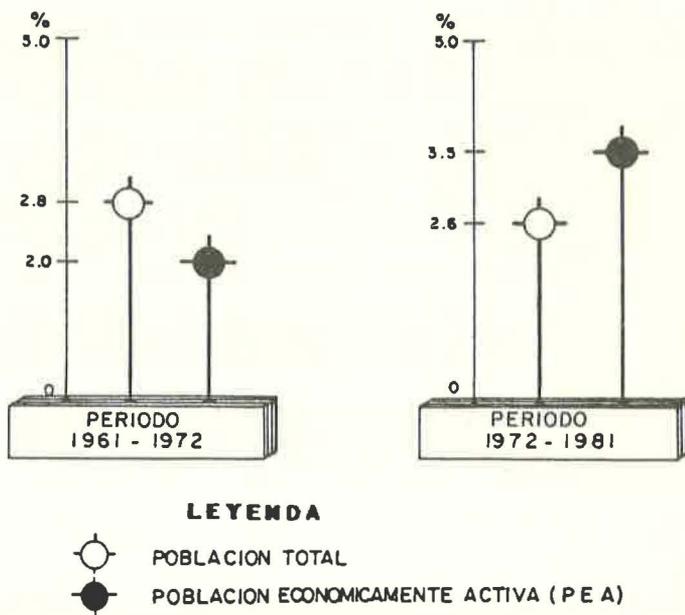
(3) El trabajo puramente estadístico se plasmó en: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985.

(4) Según definición utilizada por fuentes oficiales, la PEA está constituida por todas las personas de uno y otro sexo, que suministran la mano de obra disponible para la producción de bienes y servicios. Este término incluye tanto a las personas ocupadas como a las desocupadas que se encuentran buscando trabajo.

la PENA (5) en dicho periodo (a una tasa de 3.4% anual en promedio); mientras que entre 1972 y 1981 sucedió lo contrario, es decir, un crecimiento más acelerado de la PEA que de la población: en 9 años ambas se incrementaron en 3.5% y 2.6% respectivamente.

Gráfico III-1

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL
Y DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA)



FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Cuadro Nº 1).

El rápido crecimiento relativo de la fuerza laboral hace que ésta vaya adquiriendo paulatinamente tendencias y características propias de países subdesarrollados. En este sentido, para el caso del Perú es válido preguntarse cómo ha ido conformándose la estructura de la mano de obra del país, específicamente hacia qué actividades económicas se ha dirigido y, en términos de categorías y grupos ocupaciones cómo ha sido su evolución y cómo ha sido la relación entre asalariados y no asalariados. Asimismo, con respecto a la educación formal (una de las características más importantes de la mano de obra) cabe preguntarse cuál ha sido su relación con el excesivo crecimiento registrado. Seguidamente, se tratará de dar respuesta estadística a estas preguntas.

(5) Constituida por personas en edad de trabajar, es decir mayores de 15 años, pero que no lo hacen. Se trata mayormente de estudiantes, y también de rentistas, jubilados, religiosos, reos e impedidos psíquicos o físicos. En 1981 la PENA se calculó en más de 4.5 millones de personas.

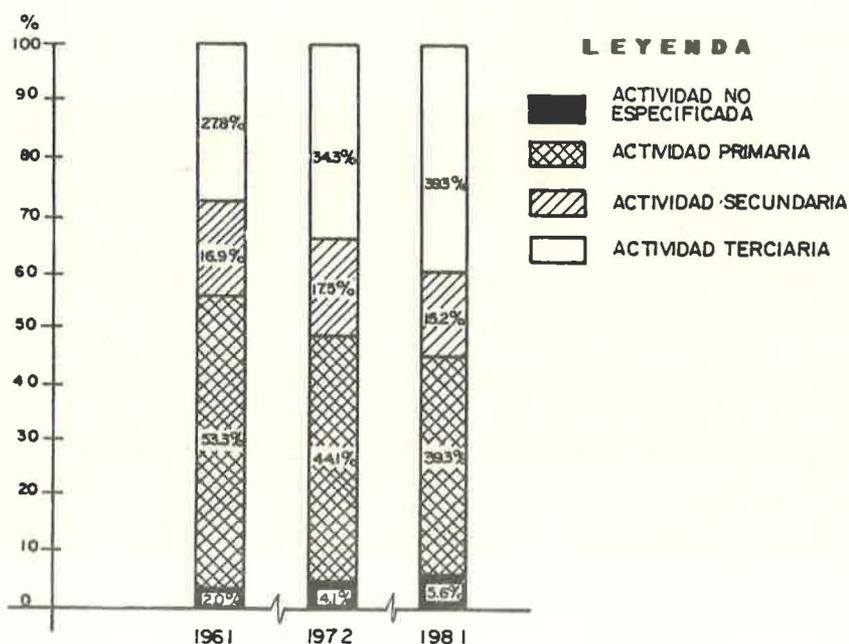
1.2 El Patrón de Empleo en el Perú: El Proceso de Terciarización de la Mano de Obra

La estructura que adopta la fuerza de trabajo en los distintos sectores económicos que conforman el aparato productivo nacional está relacionada con la capacidad que éstos tienen de absorber mano de obra. La dinámica de crecimiento y el patrón de desarrollo de la economía, se verán entonces reflejados o configurarán dicha estructura de la mano de obra.

Atendiendo a la clasificación de las distintas actividades económicas en: primarias (agricultura, caza, silvicultura, pesca y explotación de minas y canteras), secundarias (industria manufacturera, electricidad, gas, agua y construcción) y terciarias (restaurantes, hoteles, transportes, almacenamiento, comunicación, establecimientos financieros, servicios empresariales, comunales, sociales y personales), se observa (ver Gráfico III-2) que la estructura laboral del país en los últimos 20 años (1961-1981) ha mostrado tendencias muy claras: una caída constante del peso de las actividades primarias, pero no en favor de las secundarias, que se han mantenido casi constantes en ese periodo, sino hacia una terciarización, que por lo menos en los años censales ha ido pronunciándose (ver Gráfico III-2), es decir, se está configurando una estructura de la mano de obra ocupada, dirigida hacia actividades económicas no productivas.

Gráfico III-2

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA POBLACION OCUPADA
POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA
1961, 1972 y 1981



FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Cuadro Nº 5).

Esta estructura se explica por los diferentes ritmos de crecimiento de las diferentes actividades, en cuanto a la absorción de recursos humanos se refiere, a lo largo de esas dos décadas. La tasa de crecimiento anual promedio de las actividades terciarias, entre 1961 y 1981, fue cuatro veces mayor que la de las primarias y dos veces mayor que la de las secundarias: 4.4%, 1.0% y 2.0% respectivamente.

En el periodo 1961-1972 empezaría ya a delinearse esta tendencia hacia la terciarización, siendo "agricultura, caza, silvicultura y pesca" la rama que más importancia pierde en términos de total de ocupados del país; mientras que los "servicios", "comercio, restaurantes y hoteles" y "transporte, almacenamiento y comunicación" serían las actividades que van ganando posición en la estructura ocupacional.

Hacia 1981 la situación había tomado ya características más definidas. En ese año las actividades terciarias pasaron a ser las más dinámicas en cuanto a absorción de mano de obra dejando relegadas a un segundo plano a las actividades primarias; mientras que las secundarias en conjunto mostraron una disminución de 2.3 puntos entre 1972 y 1981. La "agricultura" continuaba todavía siendo, la actividad que más fuerza laboral absorbía aunque había disminuido en 14 puntos desde 1961, esto evidentemente en concordancia con el desenvolvimiento de la economía campesina. La industria, que hasta 1972 era la tercera en absorber mano de obra, después de los "servicios" quedaría en 1981 relegada a un cuarto lugar, ocupando su puesto el "comercio, restaurantes y hoteles". Los "servicios" significaron casi la cuarta parte del total ese año. Cabe destacar que precisamente en esta actividad se encuentran concentradas más de las 4/5 partes de la fuerza laboral del Estado. Otros rubros que destacan son los "establecimientos financieros y servicios empresariales" que crecieron a una tasa anual de 11.8% aunque su participación en términos absolutos continuaba siendo pequeña (ver Cuadro III-1).

Pero si bien la estructura de la fuerza laboral está en función de la capacidad de absorción de mano de obra de los distintos sectores económicos, ésta es mayor mientras menores sean la productividad y el uso de tecnología moderna. Es por esto interesante relacionar empleo y producción.

La evolución de la estructura productiva global muestra que las actividades primarias van reduciendo su participación en la producción total del país, mientras que sucede lo contrario con las secundarias y se mantienen estables las terciarias (6).

Al respecto conviene citar: "... la decadencia de la agricultura y la participación creciente de las manufacturas. El auge y caída de la pesca y, en años posteriores, de la minería. Además los sectores de servicios y comercio han mantenido estable su participación en el PBI" (7).

Según esto, puede afirmarse que la evolución del empleo en el Perú no registra cambios similares a los de la estructura económica. La mano de obra, por las características de la estructura productiva del país se ha desplazado de la economía campesina, intensiva en mano de obra, en la cual se concentra la mayor parte de la fuerza de trabajo agrícola, hacia actividades de servicios y comercio de pequeña escala en las ciudades, es decir hacia actividades terciarias y no hacia secundarias.

(6) Ver: E.V.K. Fitzgerald, La Economía Política del Perú 1956-1978, Lima, IEP, 1981. Capítulo 4.

(7) Aldo Panfichi, Población y Empleo en el Perú, Lima, DESCO, 1984.

Cuadro III-1

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA MANO DE OBRA OCUPADA
SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
1961, 1972 y 1981

Actividad Económica	1961	1972	1981
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	51.1	42.6	37.4
Explotación, Minas y Canteras	2.2	1.5	1.9
Industria Manufacturera	13.3	13.0	11.0
Electricidad, Gas y Agua	0.3	0.2	0.4
Construcción	3.3	4.3	3.8
Comercio, Restaurantes y Hoteles	9.2	10.7	12.8
Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones	3.0	4.4	4.1
Establecimientos Financieros y Servicios Empresariales	15.6	1.2	4.1
Servicios Comunales, Sociales y Personales		18.0	20.5
Actividad No Especificada	2.0	4.1	5.6
Total	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 5).

Por otro lado, se observa que en el periodo comprendido entre 1961 y 1981 la proporción entre asalariados y no asalariados (8), al interior de la población total ocupada, no ha variado significativamente (ver Gráfico III-3).

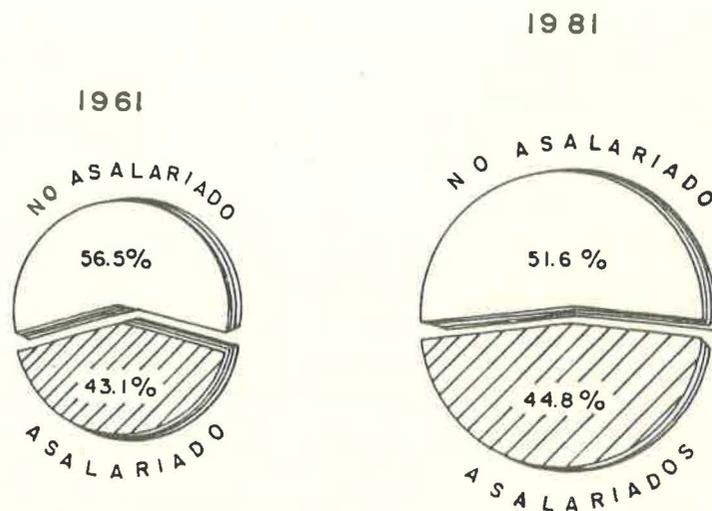
Parece haber contribuido a esto, el papel creciente del sector público como proveedor de empleo; es decir los asalariados han podido conservar su peso en la estructura de la mano de obra del país, debido al empleo estatal. Se advierte que esto es particularmente cierto en lo que a la categoría de empleados se refiere, pues ésta registró, entre 1961 y 1981 la mayor tasa de crecimiento anual 5.9% (ver Cuadro III-2), habiendo sido mayor aún (7.4%) entre 1961 y 1972.

Debe tenerse presente también, que junto al crecimiento de los asalariados empleados, es notable, entre los no asalariados, el crecimiento de los trabajadores independientes. Esto se hace más evidente en el Cuadro III-3 que muestra la distribución porcentual y las tasas de crecimiento de la PEA ocupada según grupos ocupacionales; puede observarse como tres de estos grupos: "profesionales y técnicos", "personal admi

(8) Se considera asalariados a los empleados y obreros; y no asalariados a los trabajadores independientes, empleadores o patronos, trabajadores familiares no remunerados y a los trabajadores del hogar.

Gráfico III-3

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA PEA OCUPADA
SEGUN RELACION DE DEPENDENCIA*
1961-1981



* Los no especificados impiden que el total sume 100%

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Cuadro Nº 4).

Cuadro III-2

ESTRUCTURA PORCENTUAL Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA PEA OCUPADA
SEGUN RELACION DE DEPENDENCIA
1961 y 1981

Relación de Dependencia	1961	1981	Tasa de Crecimiento 1961 - 1981
Asalariados	43.1	44.8	-
Empleados	11.2	21.4	5.9
Obreros	31.9	23.4	1.0
No Asalariados	56.5	51.6	-
Trabajador Independiente	39.5	41.5	2.8
Empleador o Patrono	1.9	1.1	-0.1
Trabajador Familiar No Remunerado	9.4	5.3	-0.3
Trabajador del Hogar	5.7	3.7	0.3
No Especificado	0.4	3.6	2.6
Total	100.0	100.0	

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 4).

Cuadro III-3

ESTRUCTURA PORCENTUAL Y TASA DE CRECIMIENTO DE LA PEA OCUPADA
SEGUN GRUPOS OCUPACIONALES
1961 y 1981

Grupos Ocupacionales	1961	1981	Tasa de Crecimiento 1961 - 1981
Profesionales y Técnicos	3.3	8.0	7.1
Directivos y Jefes	1.0	0.5	-1.0
Personal Administrativo	4.3	10.4	7.2
Comerciantes y Vendedores	7.6	10.6	4.3
Trabajadores de los Servicios	9.3	7.6	1.6
Trabajadores Agrícolas, Caza dores, Pescadores y Foresta- les	50.4	36.9	1.0
Trabajadores No Agrícolas y Conductores de Vehículos	21.7	20.2	2.4
No especificados	2.4	5.8	-
Total	100.0	100.0	2.8

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 10).

nistrativo" y "comerciantes y vendedores" cubren en 1981 aproximadamente el 30% del total, y registran las mayores tasas de crecimiento, en oposición a los grupos "trabajadores agrícolas, forestales, pescadores y cazadores" y "trabajadores no agrícolas y conductores de vehículos", cuyas tasas de crecimiento son menores.

Más aún, si se examinan categorías al interior de estos grupos ocupacionales, se advertirá que las tasas anuales de crecimiento de los "profesionales y técnicos" y las de los "vendedores y comerciantes" en la categoría "empleador o patrono" fue de 18.9% y 18.6% respectivamente para el periodo 1972-81, en ambos casos más de cinco veces el ritmo de crecimiento de la PEA total del país (9).

Si asimismo, se observa hacia qué actividades se han dirigido o permanecido los grupos ocupacionales, se comprobará el fenómeno de la terciarización descrito anteriormente. Efectivamente, según el Cuadro III-4, entre 1961 y 1981, tanto el "personal administrativo" como los "trabajadores no agrícolas y conductores de vehículos" se han orientado en mayor proporción hacia actividades terciarias, sobre todo hacia los servicios (a tasas de crecimiento muy elevadas: 11.4% y 9.8% respectivamente). Del mismo modo la mayoría de los "profesionales y técnicos" (más del 80%), se mantiene aún dentro de las actividades terciarias, aunque con tendencia a desplazarse hacia secundarias.

(9) Ver Hurtado y Robles, op.cit. (Cuadro Nº 11).

Cuadro III-4

PEA OCUPADA POR ALGUNOS GRUPOS OCUPACIONALES SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA
1961 y 1981
(en %)

Grupos de Actividades - Ocupación Económicas	Personal Administrativo		Trabajadores No Agrícolas y Conductores de Vehículos		Profesionales y Técnicos	
	1961	1981	1961	1981	1961	1981
Primarias	6.6	3.6	9.9	8.1	3.1	4.2
Secundarias	12.4	11.8	72.1	59.3	5.9	12.8
Terciarias	69.0	84.2	16.3	31.8	89.5	83.0
No Especificadas	12.0	0.4	1.7	0.8	1.5	-
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 12).

1.3 Crecimiento de la Fuerza Laboral y Educación Formal

Es muy importante considerar variables educativas en el análisis de la fuerza laboral, puesto que éstas indican por un lado el grado de calificación de la mano de obra, y por otro, el papel que cumple la educación en las posibilidades de acceso de un individuo al mercado de trabajo.

En este sentido, la PEA ocupada del país mejoró su situación; en el transcurso de 11 años, entre 1961 y 1972, el número de años promedio de educación recibida se incrementó en 1.2 años, pasando de 2.8 años registrados en 1961, a 4 años en 1972 (10).

Se observa además que la PEA crece cada vez a tasas más altas a medida que se incrementa el nivel educativo alcanzado. Así, en el caso de mano de obra con ningún nivel educativo, se registran tasas negativas, es decir se produce un decrecimiento y por el contrario la PEA con nivel universitario crece a una tasa cinco veces mayor que la de la población total (ver Gráfico III-4). Evidentemente la cobertura educativa se ha ido extendiendo constantemente, aunque no se pueda afirmar nada acerca de su calidad.

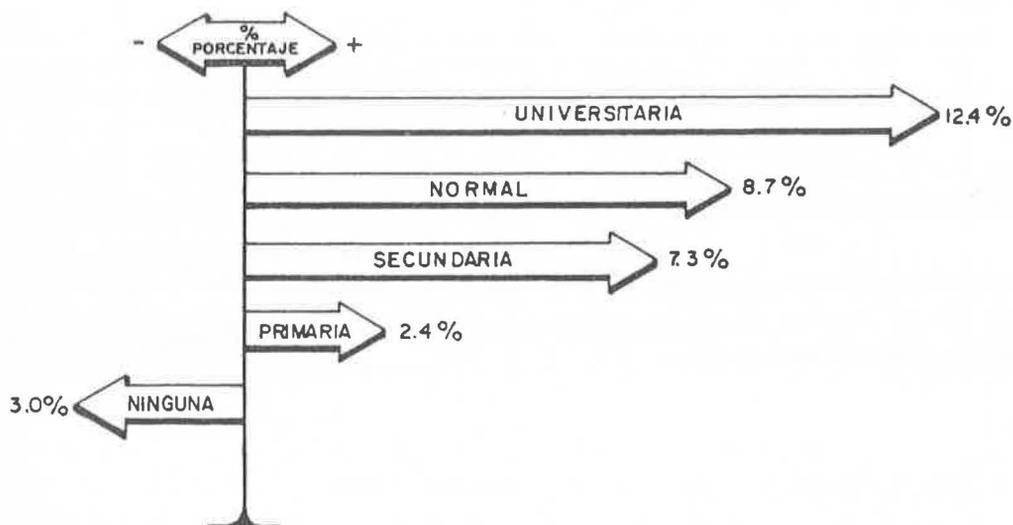
Por otro lado, si bien es cierto, que en términos relativos la PEA analfabeta ha disminuido fuertemente su participación en la fuerza laboral, su volumen es aún significativo. En 1961, como se muestra en el Cuadro III-5, casi una tercera parte de la PEA era analfabeta y en 1972 lo era todavía casi la quinta parte. Igualmente, la PEA con sólo estudios de primaria siguió constituyendo más de la mitad del total.

La mano de obra con estudios secundarios, fue la que más terreno ganó en la estructura de la PEA del país, mientras que el segmento del nivel universitario, aún creciendo a mayor ritmo que los demás, continuó siendo el minoritario.

(10) Dato tomado de los resultados de prioridad nacional del censo de población de 1981, realizado por el Instituto Nacional de Estadística.

Gráfico III-4

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PEA ENTRE 1961 Y 1972
SEGUN NIVELES EDUCATIVOS ALCANZADOS



FUENTE: Instituto Nacional de Estadística, Censo Nacional de Población, Lima, 1981.

Pero, realmente ¿puede un individuo con determinado nivel de educación acceder más fácilmente al mercado de trabajo, que otro individuo con menor nivel? y si consigue un empleo ¿está éste de acuerdo con su formación? es decir, ¿se encuentra adecuadamente ocupado?

El Cuadro III-6 responde la primera interrogante. En 1972 el 5.6% del total de la fuerza laboral del país se hallaba desocupada. Pero si se toma en cuenta la distribución de esta desocupación según nivel educativo, se advierte una relación inversa entre empleo y educación adquirida, así, los desocupados de ese año, estuvieron en promedio, más tiempo en las aulas (5.3 años) que aquéllos que sí estaban trabajando (3.9 años). La PEA analfabeta y la que sólo tenía estudios primarios registraron los menores porcentajes de desocupación, mientras que los mayores correspondieron a la PEA con estudios secundarios y superiores.

Por otro lado el Cuadro III-6 al presentar los grados de desocupación de la PEA según los ámbitos rural y urbano, muestra como la desocupación en todos los niveles educativos afecta mayormente a la población urbana. Puede argumentarse que cuanto más alto es el nivel educativo alcanzado por el individuo mayor es su propensión a establecerse en zonas urbanas, especialmente cuando está desocupado. Basta citar un caso para ilustrar esta información: del total de la PEA con educación universitaria que se encontraba desocupada en 1972, el 97% vivía en zona urbana y sólo el 3% en zona rural. Sin embargo, "ya trabajando", es decir considerando sólo a la PEA ocupada, sí se encuentra una relación positiva entre la variable educación y el acceso a mejores puestos de trabajo. En otras palabras, a mayor nivel de educación alcanzado o a mayor número de años de educación formal, corresponde mejor ubicación en la jerarquía de ocupaciones (ver Cuadro III-7).

Cuadro III-5

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA PEA
SEGUN NIVELES DE EDUCACION
1961 y 1972

Niveles Educativos	1961	1972
Ninguno	32.8	18.9
Primaria	52.2	54.6
Secundaria	11.1	19.4
Normal	0.5	1.0
Universitaria	1.8	5.3
Otros	1.6	0.8
Total	100.0	100.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas y Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 6).

Cuadro III-6

PEA DESOCUPADA SEGUN NIVELES EDUCATIVOS
1972
(en %)

Niveles Educativos	PEA Total		PEA Urbana		PEA Rural	
	Ocupada	Desocupada	Ocupada	Desocupada	Ocupada	Desocupada
Ninguno	97.5	2.5	94.5	5.5	98.5	1.5
Primaria	95.2	4.8	93.4	6.6	97.8	2.2
Secundaria	89.4	10.6	89.1	10.9	92.8	7.2
Normal	95.4	4.6	95.3	4.7	97.2	2.8
Universitaria	92.7	7.3	92.6	7.4	94.7	5.3
Superior No Univer_sitaria	91.6	8.4	91.0	9.0	97.8	2.2
Total PEA	94.4	5.6	92.2	7.8	92.8	7.2
Años Promedio de Educación	3.9	5.3	5.1	5.7	2.2	3.1

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 7).

Cuadro III-7

PEA OCUPADA* POR NIVELES EDUCATIVOS Y AÑOS PROMEDIO DE EDUCACION
SEGUN GRUPOS DE OCUPACION
1972

Niveles Educativos Grupos de Ocupación	Ninguno	Primaria	Secundaria	Superior	Otros	Total PEA	Años Promedio de Educación
Profesionales y Técnicos	1.0	15.0	28.1	53.8	2.1	100	9.8
Directivos y Jefes	0.2	2.4	43.6	38.8	15.0	100	10.1
Personal Administrativo	0.9	18.4	65.3	13.2	2.2	100	7.7
Comerciantes y Vendedores	9.8	55.8	30.0	3.9	0.5	100	4.6
Trabajadores de los Servicios	14.1	63.2	19.3	2.8	0.6	100	3.8
Trabajadores Agrícolas, Forestales, Pescadores y Cazadores	34.0	61.2	4.0	0.4	0.4	100	2.2
Trabajadores No Agrícolas y Conductores de Vehículos	9.5	64.7	24.1	1.2	0.4	100	4.0
No especificado	12.2	45.5	33.9	7.3	1.1	100	5.1

*Cifras porcentuales con respecto al total horizontal

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 8).

Como puede observarse los "jefes y directivos" tienen alrededor de 10 años de educación, en tanto que los "trabajadores agrícolas, forestales y pescadores" sólo han estudiado algo más de 2 años. Nótese que para estar incluido en el "grupo de profesionales y técnicos" la mayoría, 53.8%, tuvo que seguir estudios superiores, mientras que sólo han logrado ese nivel de jerarquía ocupacional un número muy reducido de personas que no tienen nivel educativo pues sólo alcanzan a representar el 1% del total. Cabe destacar también que el "personal administrativo" está básicamente compuesto por personas con instrucción secundaria.

La misma información, o los mismos datos pueden ser dispuestos a la inversa, de manera que permitan advertir a qué grupos ocupacionales se accede con determinado nivel educativo. Así, el Cuadro III-8 permite afirmar por ejemplo, que los que no tienen educación son mayoritariamente "trabajadores agrícolas..." y apenas un 0.4% de ellos logran el nivel más alto en la jerarquía ocupacional y que otro tanto sucede con los que han sólo terminado la primaria.

Ahora bien, si se ha constatado que con mayor educación se pueden lograr mejores ocupaciones ello no supone necesariamente, que el individuo esté adecuadamente empleado. Muy por el contrario, si se parte de la premisa por ejemplo de que la PEA con nivel universitario sólo estaría adecuadamente empleada en los grupos "profesionales y técnicos" y "directivos y jefes", y subempleados en los demás grupos (11), se concluiría que, en 1972, cerca del 40% de la PEA con dicho nivel no se encontraba adecuadamente empleada.

Además, la PEA con nivel universitario casi se cuadruplicó en el periodo intercensal 1961-1972 mientras que las ocupaciones para profesionales, técnicos, jefes y directivos sólo se duplicó.

Finalmente, cabe anotar que, afectada también por el proceso de terciarización de la mano de obra, la PEA con nivel universitario se concentra en actividades de servicios (véase Cuadro III-9).

2. La Fuerza Laboral Estatal (12)

Se ha visto en la primera parte como es que la mano de obra del país ha ido creciendo a un ritmo bastante acelerado respecto a la población en su conjunto, dirigiéndose básicamente hacia las actividades terciarias, especialmente al sector "servicios". Precisamente es aquí donde aún se concentra en gran proporción la mano de obra ocupada por el Estado.

Se señaló también el mayor crecimiento relativo de los grupos ocupacionales "profesionales y técnicos" y "personal administrativo", la tendencia de los primeros a diversificar

(11) Véase las hipótesis utilizadas para medir la subutilización de capacidades en: Héctor Malletta, "El Subempleo en el Perú: Una Visión Crítica", Apuntes, Lima, Nº 8, 1978.

(12) Esta parte en particular, se nutre del intercambio de ideas del equipo de investigación del PGP en ESAN y algunas de las afirmaciones que aquí se hacen, fueron ya expuestas públicamente por Alberto Giesecke Sara-Lafosse en una entrevista concedida al noticiero televisivo "Buenos Días Perú" el 31 de Diciembre de 1984 y en Indíces de la Economía (Suplemento de Caretas), Nº 6, Enero de 1985.

Cuadro III-8

PEA OCUPADA* POR NIVELES EDUCATIVOS Y AÑOS PROMEDIO DE EDUCACION SEGUN GRUPOS OCUPACIONALES
1972
(en %)

Grupos de Ocupación	Niveles Educativos				Años Promedio de Educación
	Ninguno	Primaria	Secundaria	Universitaria	
Profesionales y Técnicos	0.4	2.0	10.8	57.3	9.8
Directivos y Jefes	-	-	0.9	3.0	10.1
Personal Administrativo	0.3	1.9	19.4	13.7	7.7
Comerciantes y Vendedores	4.3	8.6	12.9	6.0	4.6
Trabajadores de los Servicios	6.5	10.1	8.6	4.3	3.8
Trabajadores Agrícolas, Forestales, Pescadores y Cazadores	73.1	45.4	8.5	3.1	2.2
Trabajadores No Agrícolas y Conductores de Vehículos	11.5	26.9	28.3	5.1	4.0
No Especificado	3.9	5.1	10.6	7.5	5.1
Total PEA	100.0	100.0	100.0	100.0	4.0

*Cifras porcentuales respecto al total vertical.

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 8).

Cuadro III-9

PEA OCUPADA NIVEL UNIVERSITARIO
SEGUN ACTIVIDADES ECONOMICAS
1972
(en %)

Actividad Económica	PEA
Actividades Primarias	4.3
Actividades Secundarias	12.7
Actividades Terciarias	72.4
No Especificadas	10.7
Total	100.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 9).

se en las diferentes ramas de actividad y la tendencia de los segundos a agruparse en los "servicios". Recuérdese que estos grupos van adquiriendo un peso creciente entre los trabajadores asalariados, segmento que incluye al personal que labora para el Estado.

Se podrá observar, en esta segunda parte, como el Estado ha ido caracterizando al mercado de trabajo, como ha influido en el comportamiento de la fuerza laboral y como estos efectos se producen, no tanto por el mero hecho del tamaño del sector público, sino por su misma dinámica.

A partir de la absorción de recursos humanos se examinan los siguientes aspectos: las dimensiones del Estado, su participación como empleador, su diversificación por sectores económicos, niveles de gobierno, funciones y, finalmente, su distribución geográfica.

2.1 Crecimiento del Empleo Estatal

Cualquiera sean los objetivos de desarrollo que persiga el Estado, necesita contar con recursos para lograrlos, y uno de los más importantes y fundamentales es el humano. Las funciones y acciones que realiza el Estado indudablemente van configurando una organización que requiere recursos humanos que cumplan determinados requisitos. Con el transcurso de los años, como se verá, el Estado peruano, desde el punto de vista de la absorción de mano de obra, irá incrementando su participación en la economía y adquiriendo las características propias de un sistema muy complejo, al ir ampliando su incidencia en los diferentes sectores económicos, en las diferentes zonas geográficas y al ir asumiendo nuevas funciones.

Según el censo de población de 1981, el Perú contaba con una población de aproximadamente 17.8 millones de personas, de las cuales 5.2 millones formaban parte de la

PEA, de este total 827,098 eran trabajadores estatales (13). Es decir, en 1981 el Estado empleaba al 15.7% de la PEA, mientras que en 1961 esta cifra alcanzó sólo el 6.5%. Dicho con otras palabras, en 1961, uno de cada 15 trabajadores era empleado del Estado, veinte años después, uno de cada 6 trabajadores pertenece al sector público.

Evidentemente esta situación es resultado de la dinámica de absorción de mano de obra del Estado, que entre 1961 y 1981 registró una altísima tasa anual de crecimiento, muy superior tanto a la de la población como a la de la PEA (ver Gráfico III-5).

El año en que los trabajadores del Estado alcanzaron la mayor participación en la PEA del país, sin considerar la década del 80, fue 1977, año en que se llegó a la cifra de 11.7% (14). Según las Cuentas Nacionales, considerando a los "productores de servicios gubernamentales" (15) durante la década del 70, también el año 1977 resulta el de mayor presencia del empleo estatal en la PEA total (8.1%), decayendo en los años 1978 y 1979 para luego crecer nuevamente desde 1980, inclusive a tasas anuales superiores a la de la PEA total del país (16).

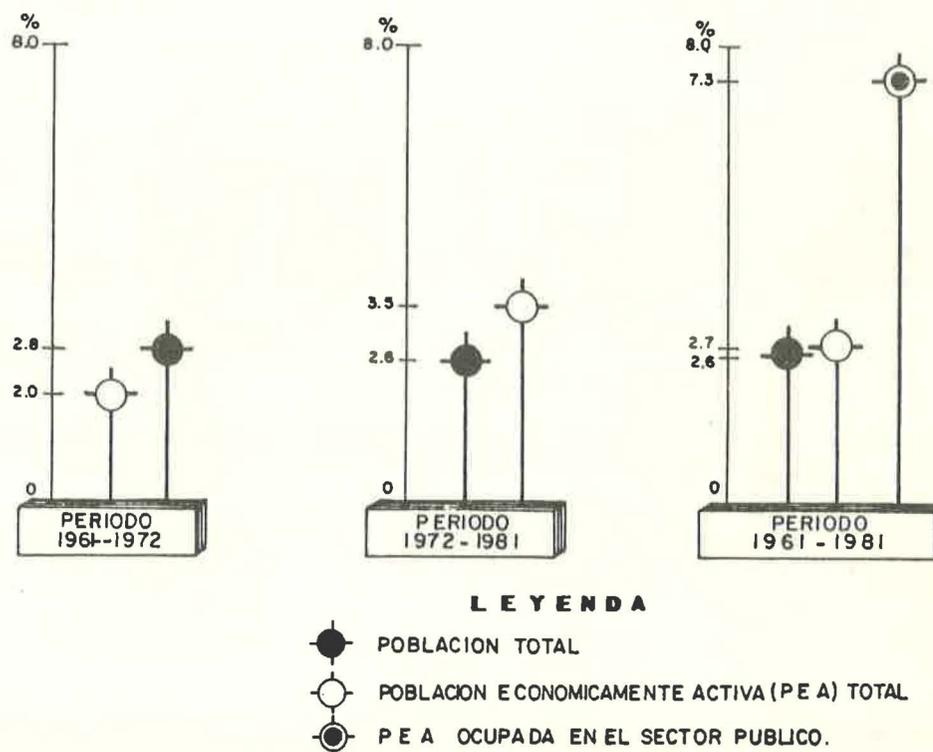
-
- (13) La denominación "trabajador estatal" ha sido conceptualizada como "todo aquel personal que contrata su trabajo con el Estado en cualquiera de sus sectores o niveles", "todo aquel potencial humano con que cuenta el Estado para llevar a cabo determinadas políticas económicas y sociales" o simplemente aquella "mano de obra pagada con los rubros remuneraciones de las entidades que forman el sector público". Estas definiciones, utilizadas por los diferentes trabajos interesados en el tema, se han visto limitadas frente a lo que realmente podría abarcar dicho término. Frecuentemente no se incluye al personal de las entidades donde el Estado tiene intereses pero no decide: banca asociada, empresas mixtas, empresas estatales de derecho privado, etc. Tampoco se incluye al empleo generado por el Estado cuando invierte en proyectos, realiza transferencias, encarga obras por contrata, etc. Sería muy importante considerar estos aspectos para que el mismo Estado tuviera una visión más clara de las repercusiones de sus transacciones sobre los niveles de empleo.

En lo que respecta al presente trabajo, la mayor parte de cifras sobre el empleo estatal fueron obtenidas de los censos de población, y pueden diferir de otras, ya que las diferentes instituciones públicas según la definición censal utilizan sus propias definiciones.

- (14) Flores, Manrique y Petrerá, Características del Empleo Estatal 1970-75, Lima, UNI-INP, 1977. Investigación presentada el II Curso de Planificación Nacional de Desarrollo.
- (15) En "productores de servicios gubernamentales" las Cuentas Nacionales incluyen a la Administración Pública y Defensa, Educación, Salud y otros servicios sociales, comunales y personales.
- (16) Sobre el impacto causado por la renuncia masiva de empleados estatales en 1978, véase el capítulo de Silvia Vallenás y María Emma Bolaños, en este mismo documento.

Gráfico III-5

TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL,
PEA TOTAL Y PEA OCUPADA EN EL SECTOR PUBLICO
1961-1981



FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Cuadros Nº 1 y Nº 28).

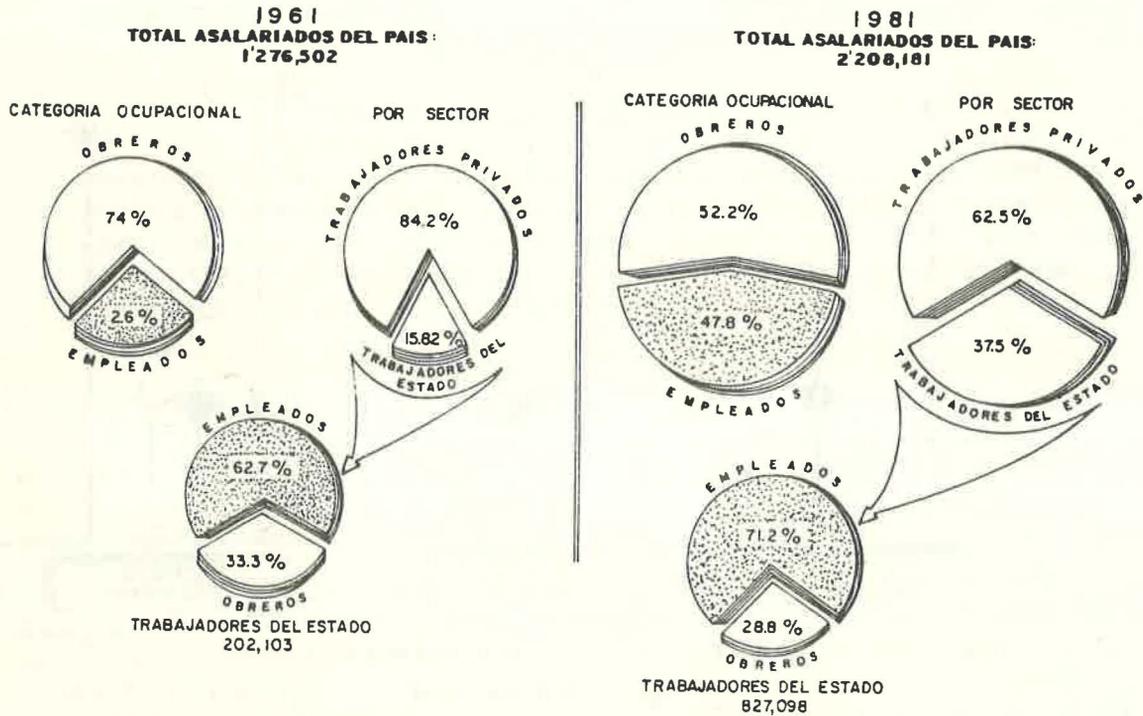
Por otro lado es conveniente reiterar lo afirmado en la primera parte de este trabajo respecto a la participación de los asalariados (17) en el total de la PEA ocupada. Como se recordará ésta se mantuvo en aproximadamente 45% precisamente por la presencia del sector público como empleador. De no haber mediado esta situación desde 1961 la participación de la mano de obra asalariada en el mercado de trabajo, hubiera ido disminuyendo (ver Gráfico III-6).

Efectivamente, entre 1961 y 1981, el número total de personas que laboraba en el sector público, se cuadruplicó, manteniéndose de esta manera la proporción de asalariados respecto al total de la PEA.

(17) Este grupo lo conforman los empleados y obreros tanto del sector público como del privado. Los asalariados de las otras formas empresariales formalmente constituidas (cooperativas, etc.), tienen un peso insignificante en el total, por lo que para facilitar el análisis, se les agrupó conjuntamente con los privados.

Gráfico III-6

RELACION ENTRE LOS TRABAJADORES ESTATALES
Y ASALARIADOS DEL PAIS
1961-1981



FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Cuadro Nº 14).

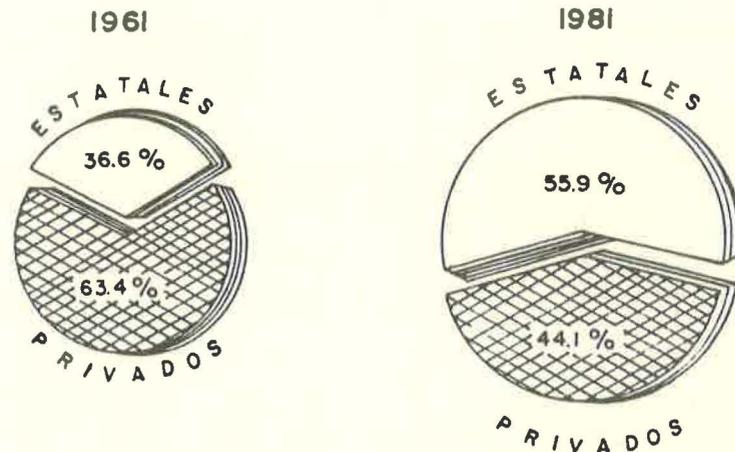
El peso creciente del sector público se hace más evidente, si se considera aisladamente el caso de los trabajadores con categoría de "empleados". En 1961 dos de cada cinco empleados laboraban para el Estado, mientras que en 1981 uno de cada dos empleados era empleado del Estado (ver Gráfico III-7).

2.2 Diversificación del Empleo Estatal

Conviene examinar ahora hacia qué actividades ha sido dirigida la creciente fuerza laboral que emplea el Estado. Dos interrogantes serán absueltas aquí, la primera relativa a si se ha producido o no una diversificación en las actividades del Estado, y la segunda referente a cómo se vincula el desarrollo institucional del sector público con el crecimiento de la mano de obra empleada allí.

Gráfico III-7

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS "EMPLEADOS"
SEGUN SECTOR PUBLICO O PRIVADO



FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Cuadro Nº 14).

Tomando en cuenta sólo a la categoría "empleados" (18), se constata la incursión del Estado en las diferentes ramas de la actividad económica (ver Cuadro III-10). Aunque hacia 1981, todavía se encontraba una concentración de los empleados estatales en "servicios..." fenómeno que disminuía porcentualmente desde 1961, dirigiéndose el empleo básicamente hacia actividades no terciarias. Esto no significa que el empleo en servicios no haya crecido en términos absolutos, pues lo hizo a tasas anuales muy altas superiores inclusive al doble de la tasa anual registrada por la PEA ocupada global.

Así en 1981, había 55 veces más empleados estatales en "la industria manufacturera" que los que habían en 1961; 39 veces más en el caso del "comercio, restaurantes y hoteles", 23 veces más en "agricultura, silvicultura, pesca y caza", 19 veces más en "explotación de minas y canteras" y 14 veces más en "electricidad, gas y agua".

A la inversa, ésto también significa que la participación del empleo estatal en el empleo total, por ramas de actividad económica se ha ido incrementando y en consecuencia el peso del Estado como generador de empleo se ha ido fortaleciendo. En 1981 del total de la fuerza laboral del país ocupada en "servicios empresariales"

(18) En 1961 las cifras censales sólo diferenciaban a los trabajadores estatales de los privados, en la categoría de "empleados", no hacían esta separación en el caso de los obreros. Por ello a pesar de que en 1981, las cifras sí diferencian ambas categorías las comparaciones entre los dos años sólo pueden hacerse para el caso de los empleados.

Cuadro III-10

EMPLEADOS ESTATALES, ESTRUCTURA PORCENTUAL Y TASAS DE CRECIMIENTO
SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA
1961 y 1981

Actividades Económicas	1961		1981		Tasa de Crecimiento 1961 - 81
	Nº	%	Nº	%	
<u>Primarias</u>					
Agricultura, Silvicultura, Pesca	259	0.2	5,840	1.0	16.9
Caza					
Explotación, Minas y Canteras	350	0.3	6,588	1.1	15.8
<u>Secundarias</u>					
Industria Manufacturera	339	0.3	18,798	3.2	22.2
Electricidad, Gas y Agua	407	0.3	5,862	1.0	14.3
Construcción	481	0.4	4,053	0.7	11.2
<u>Terciarias</u>					
Comercio, Restaurantes y Hoteles	408	0.3	16,023	2.7	20.1
Transportes, Almacenamiento y Co- municaciones	4,852	4.0	21,077	3.6	7.6
Servicios	114,933	94.0	509,470	86.5	7.7
Actividad No Especificada	276	0.2	1,444	0.2	8.6
Total	122,305	100.0	589,155	100.0	8.2

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 15).

riales, comunales, sociales y personales" el 60% trabajaba para el Estado; esta proporción fue de 56% para "electricidad, gas y agua", de 21.7% para "establecimientos financieros y servicios empresariales" y de 20.4% para "transporte, almacenamiento y comunicación". En términos generales, ese mismo año el Estado había empleado al 16% de la PEA ocupada.

Por otro lado, es útil observar más detenidamente las cifras respecto a la categoría de "empleados". En 1981, tenían esta categoría las 3/4 partes de los trabajadores del Estado y sólo una tercera parte de los trabajadores del sector privado.

En el Cuadro III-11 se puede apreciar la distribución de obreros y empleados tanto para el sector público como para el sector privado en cada rama de actividad económica. Se advierte que a excepción de "comercio, restaurantes y hoteles", en todos los casos el Estado mantiene una proporción de empleados más alta que la del sector privado.

Puede decirse entonces que el Estado tiende a generar puestos de trabajo para "empleados" antes que para "obreros".

La diversificación de las actividades del Estado se puede corroborar también, examinando la clasificación de la mano de obra estatal por volúmenes presupuestales o niveles institucionales de gobierno (ver Cuadro III-12). Puede establecerse respecto a esto dos subperiodos al interior del periodo comprendido entre 1967 y 1978.

Cuadro III-11

EMPLEADOS Y OBREROS ESTATALES Y PRIVADOS SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA
1981
(en %)

Actividad Económica	Trabajadores Estatales			Trabajadores Privados		
	Empleados	Obreros	Total	Empleados	Obreros	Total
Agricultura, Caza	25.4	74.6	100	7.1	92.9	100
Explotación Minas-Canteras	32.6	67.4	100	24.4	75.6	100
Industria Manufacturera	37.5	62.5	100	30.1	69.9	100
Electricidad, Gas y Agua	58.6	41.4	100	37.2	62.8	100
Construcción	13.9	86.1	100	13.1	86.9	100
Comercio, Restaurantes y Hoteles	56.6	43.4	100	67.8	32.2	100
Transportes, Almacenamiento y Comuni- caciones	50.7	49.3	100	44.6	65.4	100
Establecimientos Financieros y Servi- cios Empresariales	88.9	11.1	100	84.4	15.6	100
Servicios Sociales, Comunales y Per- sonales	81.5	18.5	100	55.5	44.5	100
No Especificado	74.5	25.5	100	30.6	69.4	100
Total	71.2	28.8	100	33.7	66.3	100

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 15).

Cuadro III-12

TRABAJADORES ESTATALES SEGUN VOLUMENES PRESUPUESTALES
1967, 1973, 1977 y 1978
(en %)

Volúmenes Presupuestales	1967	1973	1977	1978
Gobierno Central	52.6	47.0	56.7	57.1
Instituciones Públicas	19.7	18.8	8.6	7.5
Empresas Públicas	8.8	22.2	21.3	20.0
Gobiernos Locales	8.2	4.4	6.1	6.2
Seguro Social del Perú	4.4	4.6	6.3	8.2
Sociedad de Beneficiencia Pública	6.3	3.0	1.0	1.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 26).

ESAN, PRINAP 67 (en base al Censo de Servicios Públicos realizado por ONEC en 1967).

ESAN, PRINAP 73 (en base al Censo de Servidores Públicos realizado por la ONAP EN 1973).

En el primer subperiodo 1967-1973 es evidente la mayor participación del Estado en los sectores productivos pues las empresas públicas absorben relativamente mayor número de trabajadores. Hacia 1977, en cambio, si bien las empresas públicas continúan absorbiendo empleo, empieza a incrementarse la participación relativa del gobierno central a través de los trabajadores de los ministerios y por otro lado lo que es de destacar, se eleva la participación relativa en la absorción de la mano de obra estatal, de una sola institución, el Seguro Social del país, que posiblemente sea la entidad pública que, en términos absolutos emplea al mayor número de trabajadores.

Finalmente, se puede constatar, mediante la evolución del empleo estatal, que en las últimas 2 décadas el Estado ha ido modificando su papel en la prestación de servicios económicos, generales y sociales.

Si se considera en forma muy gruesa las funciones, sólo del gobierno central, clasificadas en servicios sociales, generales y económicos (19) se podrá apreciar que la absorción de fuerza laboral, ha presentado desde 1961 variaciones y tendencias bien definidas. En ese año, del total de trabajadores estatales aproximadamente las 3/5 partes se encontraban laborando en actividades relacionadas a los servicios

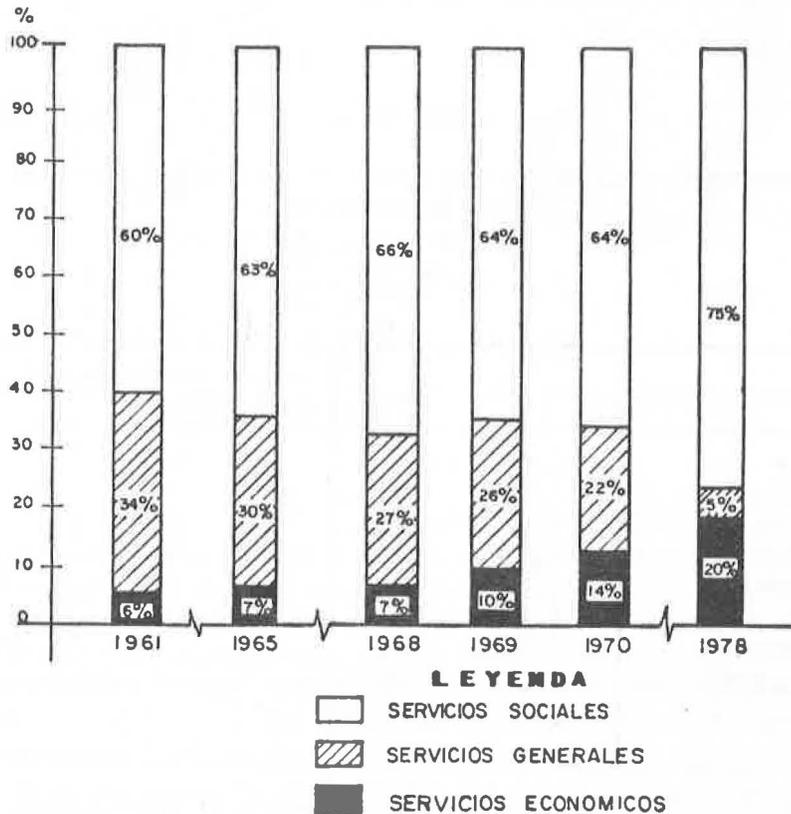
(19) Servicios generales como administración general, justicia, policía, defensa; servicios sociales como prestación de salud, educación, vivienda, trabajo, etc. y servicios económicos como infraestructura, producción, etc.

sociales, algo más de la tercera parte en actividades generales y sólo algo más de un veinteavo en actividades económicas.

Hacia 1978 se configuró una estructura definitivamente diferente a la de la década del 60, los servicios generales absorbían las 3/4 partes de la fuerza laboral, las actividades generales un veinteavo y las actividades económicas una quinta parte (ver Gráfico III-8).

Gráfico III-8

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LOS TRABAJADORES
DEL GOBIERNO CENTRAL SEGUN TIPO DE SERVICIO
1961-1978



FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Cuadro Nº 27).

Retomando lo hasta aquí expuesto, desde el punto de vista de la absorción de fuerza laboral, la creciente diversificación del Estado en casi todas las ramas de la actividad económica, así como también sus diversas relaciones trabajador-centro laboral (empleado, obrero) y tipos de servicios ofrecidos, indudablemente ha llevado a configurar un sistema organizacional muy complejo, situación que se evidenciará más adelante cuando se muestre, a través siempre del empleo, como el Estado ha ido diversificándose geográficamente.

2.3 Centralismo, Urbanización y Empleo Estatal

Se ha señalado anteriormente que en el periodo comprendido entre 1961 y 1981, el empleo estatal se cuadruplicó. Pero este fenómeno no se produjo homogéneamente en todos los departamentos del país; tuvieron incidencia en esto, entre otros aspectos, el grado de urbanización, la migración, la ubicación estratégica y la situación social del departamento.

La captación de mano de obra por parte del Estado ha tendido a concentrarse sólo en unos cuantos departamentos del país. En 1961, solamente en la capital del Perú se hallaba el 37.8% del total de trabajadores estatales, en tanto que en 1981 esta cifra se elevó a 45.4%.

Lima y Callao juntos absorbían más de la mitad del total, es decir, de cada 2 trabajadores estatales uno laboraba en estas áreas (ver Cuadro III-13).

Cuadro III-13

DISTRIBUCION DE LA MANO DE OBRA ESTATAL Y TASA DE CRECIMIENTO ANUAL
SEGUN DEPARTAMENTOS
1961 y 1981
(en %)

Departamentos	1961	1981	Tasa de Crecimiento Anual 1961 - 1981
Lima	37.8	45.4	8.3
Callao	7.0	5.2	5.7
Piura	6.1	4.8	6.0
Arequipa	5.0	4.5	6.8
Junín	3.2	4.3	8.8
La Libertad	3.6	4.2	8.1
Ancash	3.2	3.7	8.2
Resto del País	34.1	27.9	-
Total	100.0	100.0	7.3

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 28).

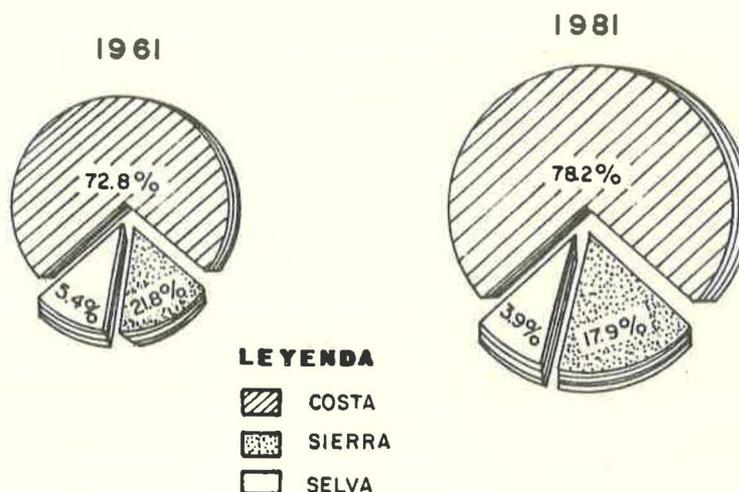
Si bien la distribución geográfica de la fuerza laboral estatal mostraba ya en 1961 una profunda disparidad, ésta se agudizó en 1981. Nótese que Lima, Callao y cinco departamentos más concentraban en 1961 el 66% del total del personal ocupado en el sector público, mientras que en 1981 estos mismos departamentos captaban el 72% del total.

Es más, no sólo es desigual la distribución de los trabajadores estatales a nivel departamental, también lo es en términos de regiones: costa, sierra y selva.

La costa captaba en 1961 el 72.8% del total del empleo estatal, veinte años después se acentúa esta situación pues esta cifra se eleva a 78.2% en 1981 (ver Gráfico III-9).

Gráfico III-9

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA MANO DE OBRA ESTATAL
SEGUN GRANDES REGIONES



FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Cuadro Nº 28).

Ahora bien, examinando la proporción de los trabajadores estatales respecto a la PEA total de cada departamento, se evidencia en primer lugar, que en todos los departamentos, a excepción de Amazonas, el peso del empleo estatal se ha incrementado entre 1961 y 1981. En segundo lugar, que son Callao, Tumbes, Tacna, Lima, Ica y Moquegua, los lugares en los que el Estado emplea relativamente más la mano de obra disponible y en tercer lugar que Cajamarca, Amazonas, Apurímac, Huancavelica y Puno son los departamentos en los que el empleo estatal es mínimo (ver Cuadro III-14).

Si se examinan los datos del empleo estatal a la luz del proceso de urbanización, se podrá observar que existe una relación directa o una correspondencia entre la fuerza laboral del Estado y la población urbana (20) (ver Cuadro III-15).

Los 10 departamentos que concentraban la mayor parte de la población urbana (81.6%) en 1981, concentraban también la mayor parte de la mano de obra empleada por el Estado, el 81.7%.

(20) La distribución de la población urbana no debe confundirse con el grado de urbanización, que da cuenta de la proporción de la población urbana respecto a la población total.

Cuadro III-14

PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES
ESTATALES EN LA PEA
DE CADA DEPARTAMENTO
1961 y 1981
(en %)

Departamentos	1961	1981
Callao	18.9	31.3
Tumbes	28.3	31.0
Tacna	10.4	28.5
Lima	10.3	23.6
Ica	6.5	20.5
Moquegua	7.5	19.1
Puno	3.0	6.5
Huancavelica	2.2	6.2
Apurímac	2.9	6.2
Amazonas	8.7	6.2
Cajamarca	2.5	5.8
Total País	6.5	15.7

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (cuadro Nº 28).

Cuadro III-15

DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION URBANA
Y DE LOS TRABAJADORES ESTATALES
SEGUN DEPARTAMENTOS
1981

Departamentos	Población Urbana	Trabajadores Estatales
Lima	41.2	45.4
Piura	6.2	4.8
La Libertad	5.7	4.2
Arequipa	5.3	4.5
Lambayeque	4.7	3.5
Junín	4.4	4.3
Callao	4.0	5.2
Ancash	3.9	3.7
Ica	3.1	3.0
Cuzco	3.1	3.1
Resto del País	18.4	18.3
Total País	100.0	100.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadros Nº 2 y 28).

3. Tendencias y Características de la Estructura Laboral del Sector Público, Comparación con el Sector Privado

En la segunda parte, mediante el análisis de variables tales como las ramas de actividad, niveles de gobierno, funciones y distribución geográfica se ha ido bosquejando de alguna manera, cómo es que el Estado con el transcurrir de los años, ha ido adquiriendo ciertas características que lo han convertido en empleador o generador de puestos de trabajo, para cubrir una amplia gama de funciones en un conjunto de entes complejos.

En esta tercera parte se tratará de mostrar con qué tipo de recursos humanos cuenta el Estado, cómo ha ido evolucionando la distribución de la mano de obra según diferentes grupos ocupacionales (profesionales y técnicos, personal de oficina, etc.); cuáles son los niveles educativos alcanzados por los trabajadores del Estado, cuál es la relación de esta última variable con la función y el cargo ejercidos, cómo la variable remuneración puede llegar a indicar la existencia de diferentes segmentos en el mercado de trabajo, etc.

3.1 Los Oficinistas y los Profesionales

Es de suponer que el Estado al intervenir más directamente en la actividad económica y en general, al extender el ámbito de sus acciones y funciones, necesita paralelamente ir absorbiendo mano de obra con cada vez mayores calificaciones. Es decir, cuanto más diversa y amplia se hace la labor estatal, es más necesario contar con personas con capacidad suficiente para asumir las responsabilidades del Estado.

Lo más importante será pues, tener en cuenta no tanto el crecimiento del empleo estatal en proporción a la PEA, sino analizar la composición de esa PEA incorporada por el Estado. En este sentido, se tratará de responder interrogantes tales como cuáles han sido las variaciones en la estructura ocupacional del Estado; cuál ha sido la proporción de los diferentes grupos en especial, "profesionales y técnicos" y oficinistas ("personal administrativo"), en relación al total de trabajadores del Estado, y por último cuál ha sido el ritmo de crecimiento de cada grupo ocupacional.

Contrariamente a lo que suele suponerse, son los empleados de oficina los que más posiciones han ganado en la estructura de la mano de obra estatal. Es más, este grupo por su desproporcionado ritmo de crecimiento respecto a los demás, superó en tre 1961 y 1981, inclusive en proporción, al grupo "profesionales y técnicos".

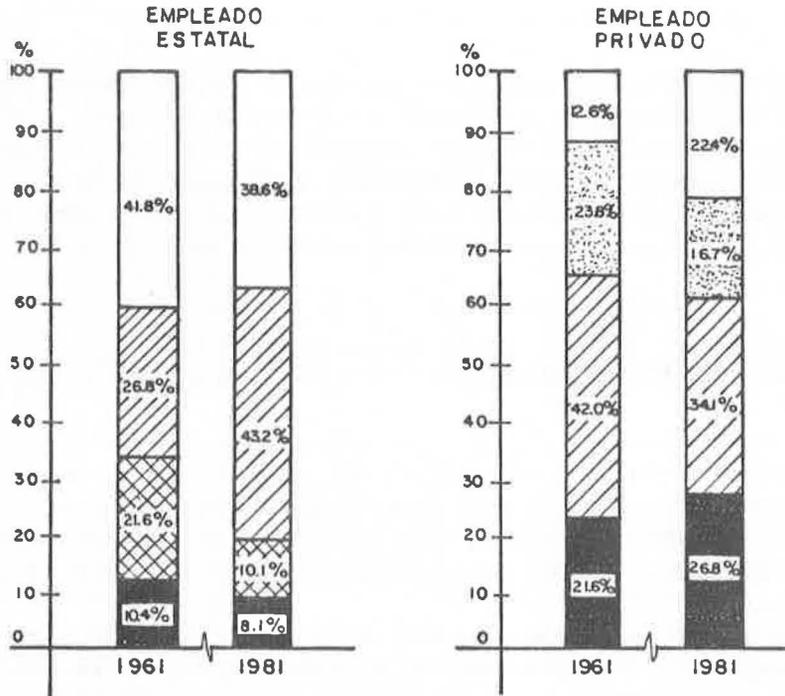
En el sector privado, esta relación es inversa, se han incrementado los "profesionales y técnicos", en desmedro del personal de oficina. Asimismo, en el sector estatal, los "trabajadores de los servicios" disminuyen sensiblemente su participación en este período (ver Gráfico III-10).

Todo esto no quiere decir que el número de "profesionales y técnicos" en el sector público no se haya incrementado, muy por el contrario, lo que sucede es que el "personal administrativo" lo ha hecho a un ritmo mayor (ver Gráfico III-11).

Pero todavía el Estado sigue siendo el mayor empleador de "profesionales y técnicos" del país, pues en 1981 absorbe al 68.6% del total en tanto que el sector privado sólo lo emplea al 31.4%. El sector público, además emplea al 61.6% del "personal administrativo" u oficinistas del país.

Gráfico III-10

ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LOS EMPLEADOS EN LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO
SEGUN GRUPOS OCUPACIONALES
1961 Y 1981



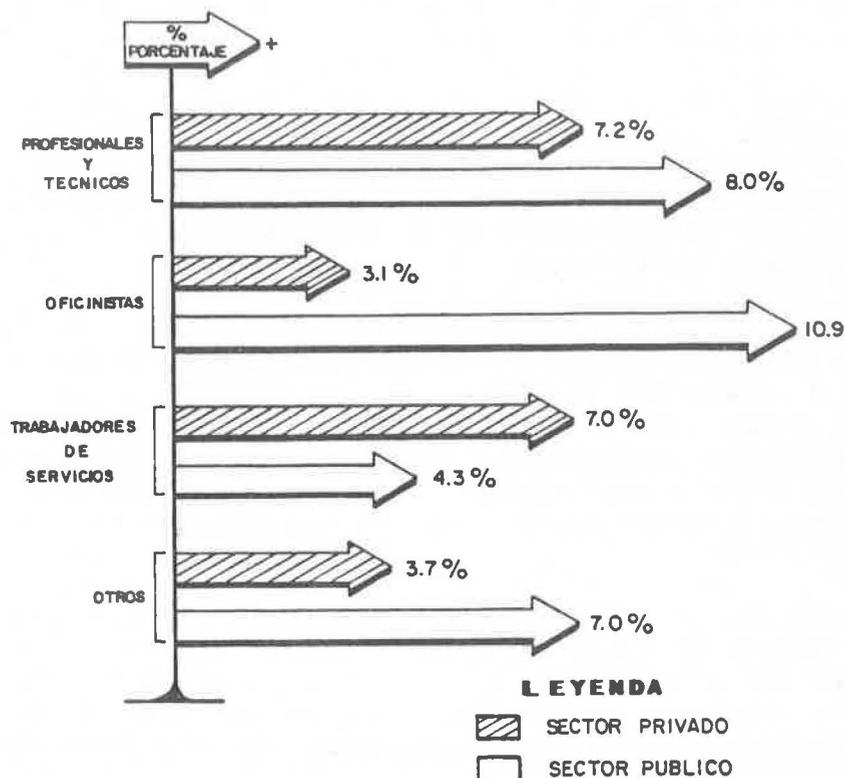
LEYENDA

- PROFESIONALES Y TECNICOS
- COMERCIANTES Y VENDEDORES
- OFICINISTAS
- TRABAJADORES DE LOS SERVICIOS
- OTROS GRUPOS

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Cuadro Nº 14).

Gráfico III-11

TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LOS EMPLEADOS
DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO ENTRE 1961 Y 1981



FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985 (Cuadro Nº 14).

Al respecto cabe citar:

"El Estado es el mayor empleador en el Perú. Su crecimiento ha sido importante pero en razón de los datos presentados, parece ser que el crecimiento ha sido desproporcionado, como el de un animal prehistórico con un gran cuerpo, pero con una cabeza y brazos pequeños. Esto significa poca capacidad de acción y adaptación al cambio" (21).

(21) Véase en la tercera parte de este mismo documento, el discurso pronunciado por Alberto Giesecke en la clausura del Curso-Taller "Organización y Gestión de Programas de Desarrollo Microregional".

3.2 Los Niveles de Educación en los Empleados Públicos y Privados

Una de las características más importantes de la fuerza laboral ocupada es el nivel de educación alcanzado. El análisis de esta variable cobra mucho mayor interés en el caso específico del personal que trabaja para el Estado, pues es la mano de obra que está al frente del aparato estatal ahora, mucho más diversificado y complejo.

Resulta por ello muy necesario examinar la evolución del perfil educativo del empleado público y compararlo con el perfil de los empleados privados.

Medido en términos de número de años de educación recibidos, el nivel educativo de los empleados del Estado, hacia 1982 continuaba siendo más alto que el de los trabajadores del sector privado. Pero observando los datos de 1961 conviene señalar que en el periodo transcurrido, fueron los trabajadores del sector privado los que, en términos relativos, incrementaron más sus años de estudio, esto es 51% frente a 19% de los trabajadores estatales (22).

Por otro lado la composición de la estructura laboral según niveles de educación revela en el periodo comprendido entre 1961 y 1982, un incremento notable en el nivel educativo de los empleados, sobre todo en el sector privado en el que se asciende 17 puntos, en tanto que en el estatal sólo 4 puntos. Pero si bien los empleados con nivel primario y secundario han disminuido levemente su proporción en el total de empleados estatales, ambos todavía constituyen una porción importante, más aún si se considera la creciente complejización del rol, tarea y acciones del Estado (ver Cuadro III-16).

Si se examina aisladamente al grupo ocupacional "profesionales y técnicos" se puede apreciar que hacia 1982 los del sector público tenían en promedio 11.9 años de educación recibidos, en tanto que los del sector privado acumulaban 12.4 años (ver Cuadro III-17), asimismo, en el sector público había una mayor proporción de profesionales y técnicos con educación superior incompleta, respecto al sector privado.

Esto quiere decir pues, que si bien el Estado emplea individuos que tienen en promedio más años de educación que los que trabajan en el sector privado, no necesariamente cuenta con los "profesionales y técnicos" mayor calificados. Por lo menos, en términos de años de educación, los mejor calificados se encuentran en el sector privado.

(22) Para 1981 no se contó con estadísticas censales sobre niveles de educación para los empleados estatales y privados, por lo que se tuvo que emplear las cifras de la encuesta sobre niveles de empleo en Lima Metropolitana de 1982 del Ministerio de Trabajo. Si bien es cierto que la cobertura de ambas fuentes (la de 1961 fue censal a nivel de país) son diferentes, ello no impide que podamos obtener de ellas algunas tendencias y comparaciones; más todavía si se tiene en cuenta que Lima y Callao concentran a más de la mitad de los trabajadores estatales. El promedio de años de educación se obtuvo de la siguiente manera: para 1961 se supuso que los que tenían grado de instrucción primaria en promedio estudiaron 4 años, los de secundaria de 9 a 5 años, los de superior 13, 14.5 y 12.5 para normal, universitario y superior no universitario respectivamente. Para 1982 se consideró 3.5 años para primaria incompleta, 6 para la completa, 9, 11, 13.5 y 16 años para la secundaria incompleta, secundaria completa, superior incompleta y superior completa respectivamente.

Cuadro III-16

EMPLEADOS ESTATALES Y PRIVADOS SEGUN NIVELES
DE EDUCACION
1961 y 1982
(en %)

Niveles Educativos	1961 Empleados		1982 Empleados	
	Estatal	Privado	Estatal	Privado
Ninguno	0.2	13.4	0.6	0.3
Primaria	23.7	28.0	21.3	15.9
Secundaria	44.7	45.9	42.7	54.0
Superior*	31.4	12.7	35.4	29.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Años Promedio de Educa'ón	9.4	7.3	11.2	11.0

*Incluye normal, universitaria y superior no uni
versitaria.

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público P ruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 16).

Ministerio de Trabajo-Dirección General de Em
pleo: Encuesta de Niveles de Empleo en Lima Me
tropolitana, Lima, 1982.

Cuadro III-17

PROFESIONALES Y TECNICOS DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO
SEGUN NIVELES DE EDUCACION
1982
(en %)

Niveles Educativos	Sector Público	Sector Privado
Otros Niveles*	30.8	24.6
Secundaria Completa	19.6	22.9
Superior Incompleta	12.6	10.2
Superior Completa	36.9	42.4
Total	100.0	100.0
Años Promedio de Educación**	11.9	12.4

* Incluye a los sin instrucción, primaria completa e incompleta y la secundaria incompleta.

** Para el cálculo de estas cifras se supuso que "otros niveles" tenía en promedio 7 años, para secundaria completa 11 años, para superior incompleta y completa 13 y 16 respectivamente.

FUENTE: Ministerio de Trabajo-Dirección General de Em
pleo: Encuesta de Niveles de Empleo en Lima Me
tropolitana, Lima, 1982.

3.3 Las Remuneraciones de los Empleados Públicos y Privados

El nivel de ingreso de los trabajadores es una variable suficientemente adecuada para establecer diferencias entre los diversos segmentos del mercado de trabajo.

Debe considerarse además, que las diferencias de remuneraciones, al interior del mismo sector público, al ir haciéndose cada vez más notorias constituyen de hecho una nueva situación y un problema más de gestión estatal. La variedad de condiciones laborales de los trabajadores públicos incide en sus perspectivas de desarrollo por lo que sus estrategias (individuales y las de los distintos segmentos laborales) para lograrlo afectarán la gestión de los organismos estatales (23).

Pero si bien es importante señalar la variabilidad de las remuneraciones de los empleados públicos, no lo es menos establecer comparaciones entre los sectores público y privado, al interior de las diferentes ramas de la actividad económica. Recuérdese la creciente diversificación del Estado desde el punto de vista de la absorción de la mano de obra. Entonces cabe formular la interrogante respecto a si existe alguna relación entre los sectores en los cuales el sector público ha mostrado mayor dinamismo para absorber fuerza laboral y la elevación de remuneraciones en dichos sectores.

Si se toma en cuenta las remuneraciones reales, es decir si se ajustan tanto las de 1961 como las de 1981 a un año base (1973), se advierte que el dinamismo de algunos sectores no ha conllevado necesariamente a un incremento respectivo de las remuneraciones, ni siquiera, a mantener el poder adquisitivo de veinte años atrás. En promedio los empleados estatales sólo recibían en términos reales, en 1981, el equivalente al 85% de lo percibido en 1961, y el deterioro de las remuneraciones es mayor en ramas tales como: "agricultura, caza, silvicultura y pesca", "industria manufacturera", "comercio" y "servicios". En comparación, se aprecia que los trabajadores del sector privado se encontraron en peor situación pues en términos porcentuales perdieron mucho más que los empleados públicos; en ninguna de las ramas de actividad sus empleados conservaron el poder adquisitivo de 1961 (ver Cuadros III-18 y III-19).

Entre 1961 y 1981, la evolución de las remuneraciones ha perjudicado menos a los empleados estatales. Sus ingresos mensuales, en promedio, fueron en 1981, 5% más altos que los de los empleados privados. En mucha mejor situación se encontrarían los obreros que laboran para el Estado. Precisamente, en 1981, sus salarios mensuales en promedio fueron 20% más elevados que los del sector privado.

Aunque puede sostenerse que los empleados del sector público "defendieron mejor" su poder adquisitivo, no sucedió lo mismo en todas las ramas de actividad. En "explotación de minas y canteras", "electricidad, gas, agua", "construcción" y "comercio, restaurantes y hoteles" los empleados privados aún seguían estando mejor remunerados, aunque en 1961 lo habían estado comparativamente mucho más (ver Cuadro III-18).

Por otro lado es muy importante destacar las diferencias de remuneraciones dentro de cada segmento laboral, público y privado, porque esto permite percibir la varie

(23) Ver: ESAN, Proyecto de Gestión Pública, Diagnóstico de Necesidades de Perfeccionamiento y Propuesta Curricular Preliminar, Lima, Octubre 1984.

Cuadro III-18

REMUNERACIONES MENSUALES* DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS Y PRIVADOS
SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA
1981

Actividad Económica	Empleados Públicos	Empleados Privados
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	69.1	90.9
Explotación Minas-Canteras	108.1	65.7
Industria Manufacturera	82.3	65.7
Electricidad, Gas y Agua	108.6	65.2
Construcción	89.0	60.0
Comercio, Restaurantes y Hoteles	58.9	75.1
Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones	102.2	67.8
Servicios	84.0	35.8
Total (Promedio)	85.0	76.5

*Se trata de un índice de las remuneraciones reales de 1981 con respecto a 1961.

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 19 y 20).

Cuadro III-19

REMUNERACION MENSUAL* DE LOS EMPLEADOS PRIVADOS
SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA
1961 y 1981

Actividad Económica	1961	1981
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	67	58
Explotación Minas-Canteras	180	110
Industria Manufacturera	119	95
Electricidad, Gas y Agua	174	104
Construcción	160	108
Comercio, Restaurantes y Hoteles	90	114
Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones	149	99
Servicios	90	83
Total	106	95

*Se trata de un índice con respecto a las remuneraciones en el sector público, las que han sido igualadas a 100.

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 19 y 20).

dad de condiciones laborales en cada sector que, como ya se señaló, para el caso del sector público, constituye un problema más de gestión del sistema estatal.

En el cuadro que sigue puede constatar que, efectivamente, las remuneraciones son muy desiguales, sobre todo las del sector privado. En este mismo sentido, las del sector público han tendido, entre 1961 y 1981 a dispersarse casi hasta el mismo nivel que las del sector privado.

Este hecho llama la atención pues en cuanto a remuneraciones, el sector público se encuentra limitado al ámbito de funcionamiento de menos unidades administrativas empresariales y organizacionales.

La desviación estándar de las remuneraciones de los empleados públicos según ramas de actividad, creció a una tasa anual de 2.5% en promedio entre 1961 y 1981, mientras que la de los empleados del sector privado decreció en 2.7% (ver Cuadro III-20). Cabe preguntarse si ello significa acaso una mayor eficiencia por parte de este sector, en cuanto a política de remuneraciones o si tal vez ello esté indicando que la administración de personal o de remuneraciones en el sector público está regida por un variado conjunto de reglas y procedimientos más numerosos que los del sector privado.

Cuadro III-20

REMUNERACION MENSUAL REAL DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS Y PRIVADOS
SEGUN ACTIVIDAD ECONOMICA
1961 y 1981
(en soles: año base 1973)

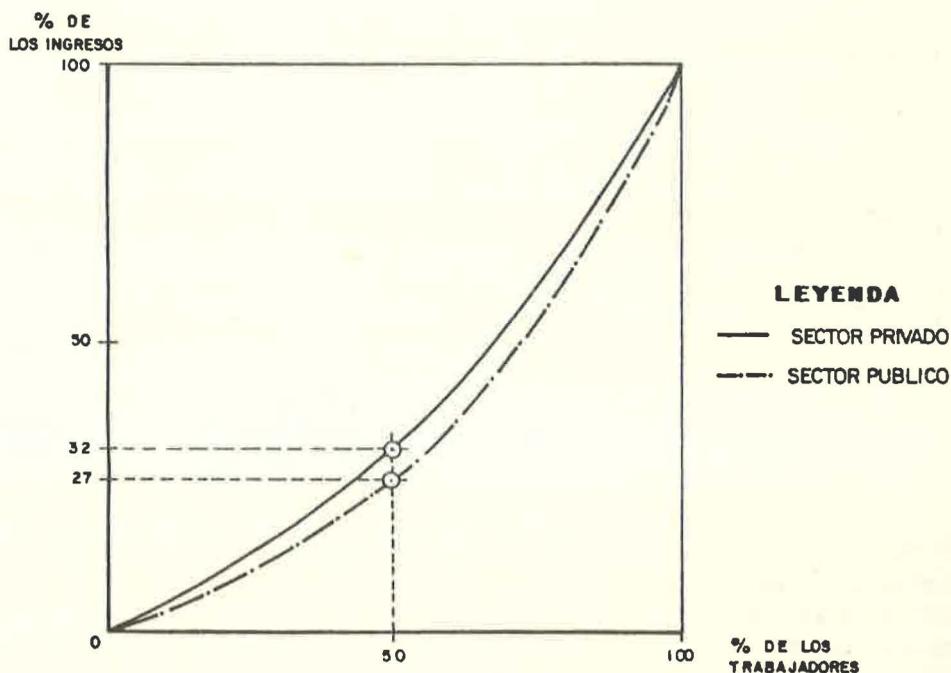
Actividad Económica	1961		1981	
	Empleado Estatal	Empleado Privado	Empleado Estatal	Empleado Privado
Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	6,619	4,418	4,573	4,014
Explotación Minas-Canteras	6,814	12,287	7,368	8,079
Industria Manufacturera	6,912	8,201	5,691	5,386
Electricidad, Gas y Agua	5,659	9,826	6,148	6,402
Construcción	5,997	9,573	5,335	5,742
Comercio, Restaurantes y Hoteles	5,957	5,341	3,506	4,014
Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones	4,524	6,747	4,624	4,573
Servicios	5,909	5,320	4,966	4,563
No Especificado	5,893	5,372	3,811	3,150
Total Promedio	5,857	6,179	4,979	4,725
Desviación Estándar	681.6	2,518.9	1,124.0	1,406.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 20).

Aparte de las interrogantes que pueden ir surgiendo al respecto, si se considera la distribución de los ingresos, es decir, del monto total destinado a las remuneraciones de personal, la situación es igualmente más desfavorable no sólo para los que laboran en el sector público sino también para los de la gestión estatal misma. La curva de Lorenz ayuda a abordar este problema (ver Gráfico III-12). Efectivamente, si al 50% de los trabajadores del sector privado de menor ingreso le correspondía aproximadamente el 32% del monto total destinado a las remuneraciones, a los del sector público sólo le correspondía aproximadamente el 27%.

Gráfico III-12

DISTRIBUCION DE LOS INGRESOS
EN LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO
1982



FUENTE: Ministerio de Trabajo, Dirección General de Empleo: Encuesta de Niveles de Empleo en Lima Metropolitana, Lima, 1982.

Así, no obstante que la estructura ocupacional del sector público evolucionó hacia un desmedido crecimiento relativo de los empleados de oficina, respecto a los profesionales y técnicos, el Estado aún continuaba siendo el mayor empleador de los profesionales del país. Pero, y esto conviene reiterar, por lo menos en términos de años de educación recibidos, el Estado no contaba necesariamente con los mejores profesionales. Esto indudablemente se reflejaría en el nivel de sus remuneraciones.

En efecto, hacia 1982, las remuneraciones de los empleados del sector público estaban en relación inversa a la jerarquía ocupacional. Los profesionales y técnicos

del sector público sólo percibían el 86% de lo que se podía obtener en el sector privado.

Contrariamente, los grupos ocupacionales menos calificados del sector público obtenían remuneraciones bastante más elevadas de lo que se podía percibir en el sector privado (ver Cuadro III-21).

Cuadro III-21

REMUNERACIONES MENSUALES DE LOS EMPLEADOS PUBLICOS Y PRIVADOS
SEGUN GRUPOS OCUPACIONALES
1982
(en soles)

Grupo Ocupacional	Empleado Privado (a)	Empleado Público (b)	a/b
Profesionales y Técnicos	193,145	166,477	86.2
Jefes y Directivos	254,206	236,590	93.1
Personal Administrativo	137,339	131,888	96.0
Operarios y Artesanos	97,055	145,975	150.4
Trabajadores de los Servicios	75,697	136,827	180.7
Otros	108,318	113,733	105.0

FUENTE: Ministerio de Trabajo-Dirección General de Empleo: Encuesta de Niveles de Empleo en Lima Metropolitana, Lima, 1982.

En este contexto, basta señalar el caso de los "profesionales y técnicos" del sector público, que ciertamente con menos años de educación pero con mayor experiencia laboral (24), perciben remuneraciones no solamente menores a las que reciben sus similares del sector privado, sino que esta diferencia es la mayor si se la compara con los dos otros casos de inferioridad de remuneraciones: los jefes y directivos, y el personal administrativo u oficinistas. De esta manera puede afirmarse que tampoco favorece a los "profesionales y técnicos" tener más años de servicios en el sector público.

(24) Ver el trabajo de José Rospigliosi en el capítulo VI de este mismo documento.

CAPITULO CUARTO

SEGMENTACION DEL MERCADO DE TRABAJO:
EL CASO DEL SECTOR PUBLICO PERUANO

Isabel Hurtado Galván

CAPITULO CUARTO

SEGMENTACION DEL MERCADO DE TRABAJO: EL CASO DEL SECTOR PUBLICO PERUANO

En el presente trabajo se intenta profundizar en el estudio del empleo estatal, teniendo en cuenta que el Estado constituye una importante fuente de empleo, tal como se vio en el capítulo anterior.

La problemática se plantea en torno a la configuración de diferentes oportunidades laborales que determinan diferentes segmentos al interior de un mercado de trabajo específico: la administración pública.

Las concepciones de Martin Carnoy (1) al respecto han servido de marco teórico: "La teoría de la segmentación divide al mercado de los trabajadores en diferentes segmentos-fragmentos que persisten en el mercado laboral y que están caracterizados por diferentes condiciones objetivas... también se asume que hay un pequeño movimiento entre los segmentos de la fuerza laboral... De esta manera, grupos diferentes de trabajadores son confrontados por diferentes condiciones en el mercado laboral..."

Desde esta perspectiva, la masa de trabajadores estatales no puede concebirse como un universo abstracto u homogéneo, sino como un mercado de trabajo segmentado donde cobran importancia otros factores, además del nivel de educación alcanzado. Para fines de este estudio no es pertinente la discusión de los factores explicativos de este fenómeno. El objetivo es presentar la evidencia de estos segmentos y los alcances de la problemática que involucra.

(1) Martin Carnoy, University Education and the Economic Development in Perú, Stanford University and the Center for Economic Studies, California.

Este enfoque no es nuevo en ESAN, fue usado en el estudio que, sobre los graduados del Programa Magister, realizó la Escuela en 1977 (2) y ha sido retomado en el diseño de esta investigación.

1. Importancia del Sector Público en el Mercado de Trabajo Nacional

En los últimos años el sector estatal ha venido sufriendo diversas modificaciones a partir del intento de llevar a cabo un proceso de modernización que se hacía necesario desde tiempo atrás.

Cabe, en este primer punto, analizar la expansión del aparato estatal desde el punto de vista de su impacto en el mercado de trabajo, es decir, tomando en cuenta las características cualitativas y cuantitativas de los recursos humanos que absorbe o en todo caso, que encuentran oportunidades en él.

1.1 Crecimiento y Composición del Empleo Estatal

Tomando como referencia las estadísticas censales, se observa que entre los años 1961 y 1981 el empleo estatal se ha ido incrementando a un ritmo promedio anual de 7.3%, el cual resulta acelerado comparado con el 2.7% que presentan la población total y la población económicamente activa para el mismo periodo (ver Cuadro IV-1).

Cuadro IV-1

POBLACION Y EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO

Población y Empleo	1961	1981	Tasa de Crecimiento Anual (%)
Población Total	10'420,357	17'762,231	2.7
PEA (de 15 años y más)	3'044,964	5'171,949	2.7
Empleo Estatal	202,103	827,098	7.3
Empleo Estatal/PEA (%)	6.6	16.0	-

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 1 y 28).

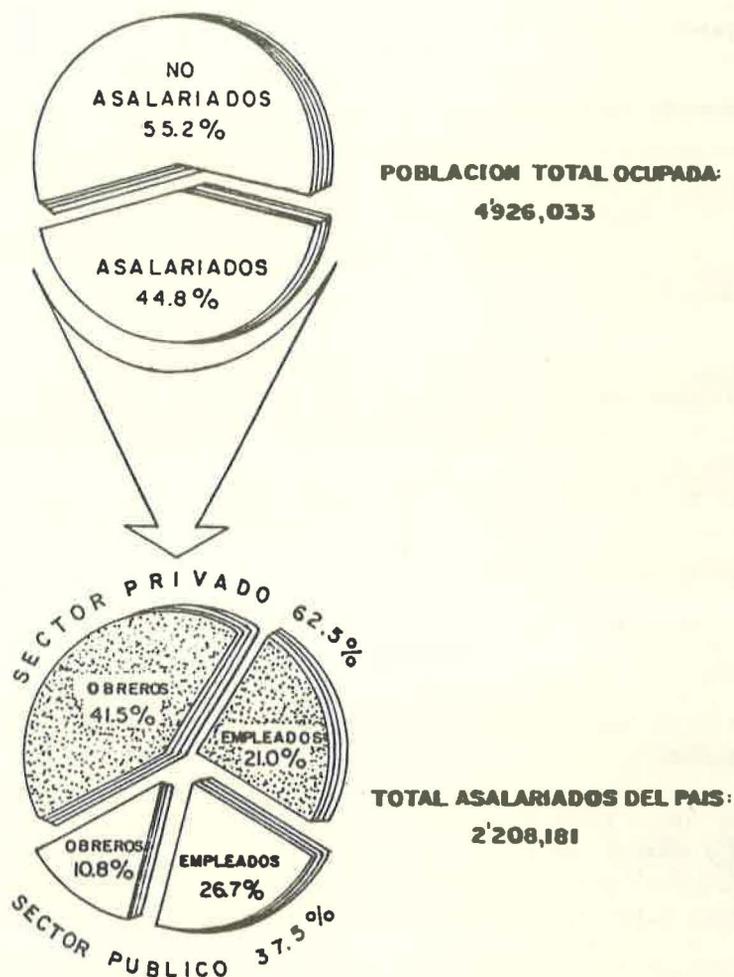
Los diferentes ritmos de crecimiento entre la PEA y el empleo en el sector estatal explican la creciente importancia que va adquiriendo este último, pues en 1961 captaba sólo el 6.6% de la PEA y 20 años más tarde llega a captar un significativo 16%.

(2) Alberto Giesecke, La Enseñanza e Investigación en ESAN, Lima, ESAN, 1977.

El Gráfico IV-1, que nos presenta la situación del sector estatal en el mercado de trabajo para 1981, permite apreciar mejor este crecimiento.

Gráfico IV-1

EL ESTADO Y EL MERCADO DE TRABAJO 1981



FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN PGP, 1985 (Cuadro Nº 4).

Como puede observarse el Estado emplea al 37.5% de los asalariados del país y dentro de este grupo, más del 70% tienen la categoría de empleados. Esto, a simple vista, no dice mucho, pero las cifras del Cuadro IV-2 ayudarán a explicar a qué responde esta situación.

Cuadro IV-2

POBLACION OCUPADA SEGUN CATEGORIAS OCUPACIONALES
1961 y 1981
(en %)

Categoría Ocupacional	1961	1981	Tasa de Crecimiento
Empleados	11.0	21.4	6.0
Obreros	31.3	23.4	1.1
Resto	57.7	55.2	2.3
Población Total Ocupada	100.0	100.0	

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 11).

Se advierte que si bien el grupo asalariado ha crecido relativamente poco durante el periodo, su composición ha variado mostrando tendencias contrarias entre las categorías que lo conforman. La creciente importancia de los empleados (que muestran la tasa más alta de crecimiento promedio anual: 6%) en detrimento de los obreros, hace pensar en un paulatino proceso de "empleocratización" en el que el Estado juega un rol importante, al convertirse en principal receptor de este crecimiento.

1.2 Distribución Geográfica

Relacionado a este aspecto se encuentra un problema muy conocido: el centralismo que implica que la concentración administrativa del Estado peruano se haya agudizado en los últimos años.

En 1961 (ver Cuadro IV-3) alrededor de un 45% del empleo estatal se concentraba en Lima-Callao y este porcentaje asciende para 1981 a casi 51% confirmando así la alta tasa de crecimiento promedio anual (7.9%) registrada en este periodo en estas áreas. Mientras tanto la PEA sólo creció a un 3.8% en Lima-Callao en ese mismo periodo.

Las regiones comprenden los siguientes departamentos:

Norte : Tumbes, Piura, Lambayeque, La Libertad, Cajamarca y Ancash
 Centro : Huánuco, Pasco, Junín, Ica, Huancavelica y Ayacucho
 Sur : Arequipa, Moquegua, Tacna, Cuzco, Puno y Apurímac
 Oriente : Amazonas, San Martín, Loreto, Madre de Dios y Ucayali
 Lima-Callao: Lima y la Provincia Constitucional del Callao

En el Cuadro IV-3 se observa que la región Norte absorbía un quinto del total en 1961 y que esta proporción es la misma 20 años después.

Similar es el caso de la región del centro. Sin embargo, la situación es distinta en las regiones más alejadas (no sólo en términos geográficos) de la capital como son el sur y el oriente peruanos. En ambas la participación regional en el empleo esta

Cuadro IV-3

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA PEA Y DEL EMPLEO ESTATAL
1961 y 1981
(en %)

Regiones	1961		1981		Tasa de Crecimiento 1961-1981	
	PEA	Empleo Estatal	PEA	Empleo Estatal	PEA	Empleo Estatal
Norte	72.2	20.6	25.7	19.6	2.4	7.0
Centro	18.5	11.0	15.6	11.4	1.8	7.5
Sur	22.4	15.4	18.7	13.3	1.8	6.5
Oriente	5.7	8.2	7.3	5.1	3.9	4.8
Lima-Callao	26.2	44.8	32.7	50.6	3.8	7.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	2.7	7.3

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 28).

tal descende, agudizándose el caso del oriente, que siendo ya en 1961 la región con el menor porcentaje de empleo estatal, 8.2% disminuye todavía hasta 5.1% en 1981, reduciéndose definitivamente su importancia en el empleo estatal nacional.

Esta desigual distribución regional de la fuerza laboral estatal coincide con el orden de importancia de cada región en la distribución de la PEA nacional; pero al interior de cada una de ellas el peso del empleo estatal en el mercado de trabajo regional ha aumentado significativamente en ese periodo, según lo demuestran las tasas de crecimiento más altas para el empleo estatal en relación a las de la PEA (ver Cuadro IV-4).

Sin embargo la disparidad entre Lima y las regiones se manifiesta en la mayor importancia de la fuerza laboral estatal en el mercado de trabajo de Lima-Callao, ya que aquí pasa de absorber algo más del 10% de la PEA en 1961, a casi un 25% de la misma en 1981.

El Estado entonces, es una importante oportunidad de empleo a nivel regional, pero presenta una marcada tendencia a la concentración en Lima, lo cual también es una característica del mercado de trabajo nacional.

1.3 Participación en la Actividad Económica

El análisis se centrará en las cifras del año 1981, por cuanto en 1961 el aparato estatal estaba concentrado en el sector terciario de la economía: aproximadamente un 95% de los empleados estatales trabajaban en servicios mientras que años después el Estado diversifica sus actividades en relación al proceso económico.

Atendiendo a la clasificación de las actividades económicas en tres ramas: primarias o extractivas, secundarias o de transformación y terciarias o de servicios, se puede

Cuadro IV-4

DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LA PEA
EMPLEADA POR EL ESTADO
1961 y 1981
(en %)

Regiones	Años	
	1961	1981
Norte	4.8	14.9
Centro	3.8	11.5
Sur	4.4	11.1
Oriente	9.2	11.0
Lima-Callao	11.1	24.2

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 28).

observar en el Cuadro IV-5 que el Estado en 1981 a pesar de seguir dedicado a actividades terciarias, ha incursionado ya en actividades de transformación.

Nótese en cambio, que el sector privado se distribuye de una manera más homogénea.

Cuadro IV-5

TRABAJADORES DE LOS SECTORES ESTATAL Y PRIVADO
SEGUN RAMAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA
1981
(en %)

Ramas de Actividad Económica	Trabajadores Estatales	Trabajadores Privados	Total PEA Ocupada
Primaria	5.2	30.9	39.3
Secundaria	10.8	30.3	15.2
Terciaria	83.7	33.9	39.9
No Especificada	0.3	4.9	5.6
Total	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 15).

En lo que se refiere a la captación de la fuerza laboral ocupada el Cuadro IV-6 muestra que el Estado absorbe algo más de un tercio del total en las actividades terciarias superando al sector privado; mientras que en las otras actividades su participación es mucho más reducida. En el sector de transformación emplea más del 10% del total (debido principalmente a su mayor presencia en la industria manufacturera) y por último en las actividades primarias sólo alcanza una representación de 2.2%, ya que como las cifras lo indican, son los trabajadores independientes o no asalariados los que conforman aquí la gran mayoría.

Cuadro IV-6

EMPLEO EN LOS SECTORES ESTATAL Y PRIVADO POR RAMA DE ACTIVIDAD
1981
(en %)

Ramas de Actividad Económica	Sector Estatal	Sector Privado	No Asalariados	Población Total Ocupada
Primaria	2.2	22.1	75.7	100.0
Secundaria	11.9	56.0	32.1	100.0
Terciaria	35.2	23.8	41.0	100.0
No Especificada	0.7	24.5	74.8	100.0
Total	16.8	28.0	55.2	100.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 15).

En el caso del sector privado, su participación es más significativa en las actividades de transformación empleando a más de la mitad de la población total ocupada.

1.4 Características de los Recursos Humanos

Se examinan ahora las características de los recursos humanos que encuentran en el Estado una oportunidad de empleo. En este acápite no se tendrá en cuenta a la categoría de obreros, sólo se tratará de los trabajadores con categoría de empleados.

Considerando al total de empleados del país, se advierte una tendencia hacia la profesionalización. Es posible sostener que, "ser profesional" va adquiriendo importancia para el logro de ubicaciones más favorables en el mercado de trabajo. Esto se puede apreciar en el Cuadro IV-7 en el cual se muestra que el grupo de los profesionales aumentó significativamente su participación en la composición del total de empleados, pasando del 23.1% en 1961 al 31.4% en 1981, en detrimento de los trabajadores de los servicios y del resto de grupos ocupacionales.

El Cuadro IV-8 presenta la misma información pero referida sólo al caso de los empleados estatales.

Cuadro IV-7

EMPLEO EN EL PAIS SEGUN GRUPOS OCUPACIONALES
1961 y 1981
(en %)

Grupos Ocupacionales	1961	1981
Profesionales	23.1	31.4
Oficinistas (Personal Administrativo)	36.5	39.2
Trabajadores de Servicios	9.6	7.7
Resto	30.8	21.7
Total Empleados del País	100.0	100.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 14).

Cuadro IV-8

EMPLEO ESTATAL SEGUN GRUPOS OCUPACIONALES
1961 y 1981
(en %)

Grupos Ocupacionales	1961	1981
Profesionales	41.2	38.6
Oficinistas (Personal Administrativo)	26.8	43.2
Trabajadores de Servicios	21.6	10.1
Resto	10.4	8.1
Total Empleados Estatales	100.0	100.0

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 14).

Entre 1961 y 1981 se observa una clara tendencia en el empleo estatal a concentrarse en dos grandes grupos: los profesionales, que desarrollan actividades de orden técnico y constituyen la mano de obra más calificada, y los oficinistas, que se encargan de las tareas administrativas y requieren por tanto un menor nivel de preparación.

El tercer grupo en importancia, los trabajadores de los servicios, reducen su participación relativa a la mitad de lo que representaban en 1961, fenómeno que se observa también en el mercado de trabajo global.

Las cifras del Cuadro IV-9 son más explícitas pues muestran que proporción del total de profesionales y oficinistas del país, emplea el Estado.

Cuadro IV-9

PROFESIONALES Y OFICINISTAS DEL ESTADO
1961 y 1981
(en %)

Empleados del Estado	1961		1981	
	Sector Público	Total Nacional	Sector Público	Total Nacional
Profesionales	49.2	100	58.0	100
Oficinistas (Personal Administrativo)	24.8	100	49.5	100

FUENTE: Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, PGP, 1985, (cuadro Nº 14).

Así pues, puede apreciarse que del total de profesionales en el país, en 1981 casi el 60% se coloca en la administración pública, porcentaje que venía aumentando desde 1961. En el caso de los oficinistas, alcanzan casi el 50% en 1981; proporción que aumentaría si se tiene en cuenta al personal administrativo obrero.

Todo lo anterior indica que el Estado constituye una fuente de empleo para los grupos más calificados del país. Más adelante podrá verse en qué medida las diferentes condiciones laborales que éste ofrece determinarán a su vez, oportunidades diferentes, segmentadas, al interior de la administración pública.

2. El Sector Estatal: Un Mercado de Trabajo Segmentado

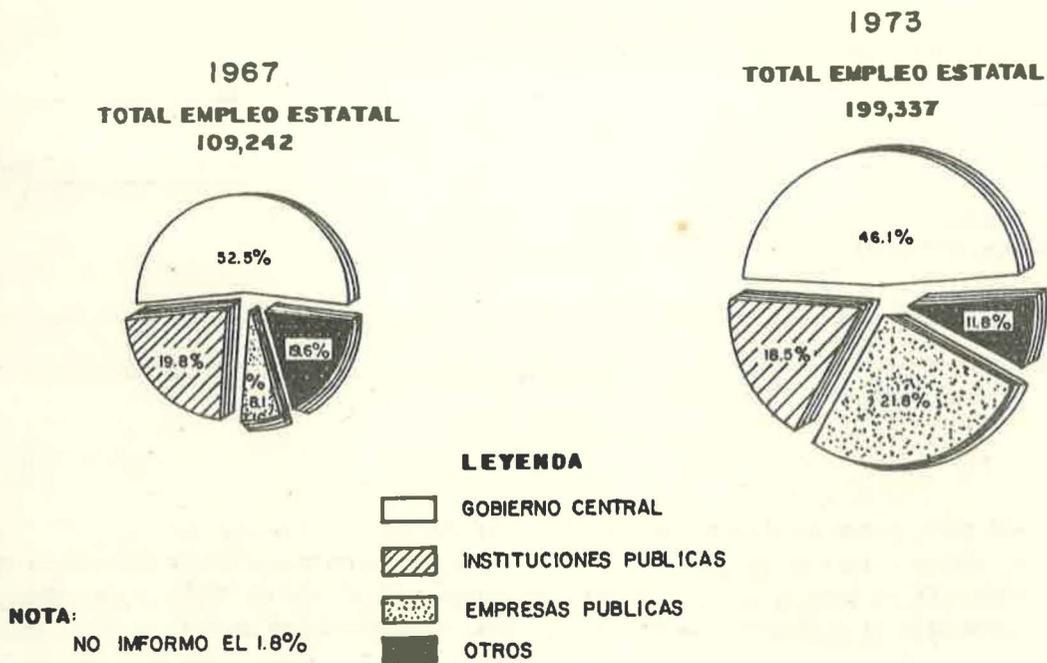
En esta segunda parte se intenta examinar cómo es que se va configurando un proceso de segmentación al interior del mercado laboral del sector público, sin entrar en detalle de los factores explicativos. Téngase en cuenta que el empleo en el sector público constituye ya un importante segmento del mercado laboral nacional. Para abordar esta problemática, se tomará como indicadores los niveles de remuneración y de educación alcanzados en las diferentes instancias del sector público.

La información más adecuada para este propósito proviene de los censos de servidores civiles, realizados por la ONEC en 1967 y la ONAP en 1973 (3), y que constituyen una importante fuente de información sobre aspectos socioeducativos y laborales de los empleados del sector público en esos años. Esto compensa en gran medida la escasa estadística que se puede encontrar sobre los recursos humanos del sector estatal en los últimos años.

Lo primero que cabe destacar es la importancia de los tipos de entidades que conforman la administración pública. En el Gráfico IV-2 se puede observar que el gobierno central absorbe prácticamente a la mitad de los empleados estatales. lo cual le otorga una influencia determinante cuando se intenta caracterizar a los recursos humanos del sector público.

Gráfico IV-2

EMPLEO ESTATAL SEGUN NIVEL DE GOBIERNO



FUENTE: ESAN, PRINAP 67 y PRINAP 73 (en base a los censos de servidores públicos realizados por la ONEC y la ONAP en 1967 y 1973, respectivamente).

También se observa que las instituciones públicas representan menos del 20% del total, de creciendo levemente en el periodo comprendido entre los años censales; en cambio, son las

(3) Estos datos fueron recuperados en primera instancia por el INAP y luego trabajados por el Proyecto de Gestión Pública de ESAN que conformó con ellos dos archivos de datos (A-67 y A-73) y elaboró, mediante el paquete estadístico SPSS, dos programas principales que los procesan denominados PRINAP 67 y PRINAP 73.

empresas públicas las que aumentan significativamente su importancia relativa, pasando del 8.1% en 1967 al 21.8% en 1973, debido a la expansión del aparato estatal a partir de 1968.

En la primera parte se constaba una marcada tendencia de la fuerza laboral hacia la profesionalización en la medida en que se espera que un mayor nivel de educación brinde mejores condiciones laborales. En el sector público sin embargo, el impacto de la mayor educación se neutraliza por factores sociales e institucionales que segmentan las oportunidades de trabajo, lo cual se refleja en la alta dispersión de las remuneraciones, como se verá más adelante.

Al tomar como indicador el promedio de años de educación recibidos se observa que ya en 1961, los empleados estatales estaban muy por encima del promedio general. Es útil recordar que el analfabetismo alcanzaba a un tercio de la PEA de 6 años y más de ese entonces, y sólo la mitad de ésta tenía estudios primarios.

La fuerza laboral "más calificada" equivalía a algo más del 10% de la PEA y en este conjunto se encontraban los empleados estatales y privados. De ambos grupos es el primero, el que tiene el mayor nivel educativo en promedio.

Los resultados del Censo de Servidores Públicos realizado por la ONAP en 1973 dan cuenta de un mayor nivel de educación para los empleados estatales, que alcanzan un promedio de 9.4 años de educación.

En ese año ya el nivel de educación en promedio de la sociedad iba en aumento debido a intensas campañas de alfabetización y promoción de la educación en general. Los años promedio de educación para la fuerza laboral de 6 años y más alcanzaron en 1972 un nivel de 4.0 años según las cifras censales y el analfabetismo decrecía en un 3% promedio anual (4).

El Cuadro IV-10 presenta las características educacionales de los empleados estatales según los tipos de entidades o niveles de gobierno del sector público.

Según se observa, la tendencia creciente del nivel educativo se constata para los 3 tipos de entidades. Sin embargo, son los recursos humanos de las instituciones públicas las que presentan un mayor grado de calificación, en tanto que aproximadamente la mitad de ellos tienen estudios superiores, en 1973. Le sigue en orden de importancia muy cerca el gobierno central, y por último, los empleados de las empresas públicas, de los cuáles sólo un 23.4% tiene formación superior.

Esta situación puede ser contrastada con la presentada en el Cuadro IV-11 respecto de los niveles de remuneración promedio de los dos grupos ocupacionales que según se ha visto, conforman las dos grandes opciones de los empleados estatales: profesionales y oficinistas.

Se puede apreciar que tanto en 1967 como en 1973 ambos segmentos se encuentran mejor remunerados en las empresas públicas que en las otras entidades. Inclusive en 1967 los oficinistas de las empresas públicas alcanzan una mejor remuneración que el promedio del sector público.

(4) Isabel Hurtado y Marcos Robles, Estadísticas de Empleo en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, 1985 (Cuadro Nº 6).

Cuadro IV-10

AÑOS PROMEDIO DE EDUCACION Y PROPORCION DE EMPLEADOS CON ESTUDIOS SUPERIORES
SEGUN NIVELES DE GOBIERNO
1967 y 1973

Niveles de Gobierno	Número de Años Promedio de Educación		Proporción de Empleados con Educación Superior (en %)	
	1967	1973	1967	1973
Gobierno Central	7.5	9.3	22.1	42.1
Instituciones Públicas	8.9	9.7	34.6	46.1
Empresas Públicas	6.4	8.3	11.5	23.4

FUENTE: ESAN, PRINAP 67 y PRINAP 73 (en base a los censos de servidores públicos realizados por la ONEC y la ONAP en 1967 y 1973, respectivamente).

Cuadro IV-11

INDICES DE REMUNERACIONES RESPECTO DEL PROMEDIO ESTATAL GLOBAL*
1967 y 1973

Nivel de Gobierno	1967		1973	
	Profesionales	Oficinistas	Profesionales	Oficinistas
Gobierno Central	144	72	131	72
Instituciones Públicas	153	96	129	70
Empresas Públicas	182	122	177	82
Remuneración Promedio	s/. 5,151.98		s/. 8,552.53	

*La remuneración promedio en el Estado se ha igualado a 100

FUENTE: ESAN, PRINAP 67 y PRINAP 73 (en base a los censos de servidores públicos realizados por la ONEC y la ONAP en 1967 y 1973, respectivamente).

Esta mejor condición laboral no se explica por una mayor calificación, pues como se ha visto en el Cuadro IV-10, la proporción de profesionales en las empresas públicas es casi la mitad de la registrada en el gobierno central y en las instituciones públicas. Se puede afirmar entonces que existen otros factores de índole social-institucional que determinan estas diferencias, las que a su vez, implican diferentes segmentos del mercado de trabajo en el sector público.

3. A Modo de Conclusión

Se ha visto como el Estado se constituye en una importante opción de empleo en el mercado de trabajo nacional y regional, en particular para el caso de los profesionales que tienden a constituirse en un grupo muy valorado en los últimos años. Luego se ha encontrado que al interior de la administración pública se configuran dos grandes segmentos, los profesionales y el personal administrativo.

Al contrastar los niveles de remuneración con las características educativas para estos dos segmentos se encontraron diferentes situaciones entre los diferentes niveles de gobierno o entidades que conforman el sector público.

Para explicar esta disparidad se ha hecho referencia a factores sociales-institucionales que segmentan las oportunidades de empleo. Esto último se desprende de los datos del sondeo (5), que revela la existencia de diferentes segmentos para los funcionarios públicos según nivel de gobierno y permite indicar algunos factores que estarían condicionándolos, tales como: posición social de los entrevistados y de sus padres, la escolaridad por tipo de colegio (nacional, particular, etc.) la pertenencia a instituciones sociales, etc.

Asimismo, como menciona en su reporte de investigación, Rospigliosi encuentra que una mayor proporción de los funcionarios de las empresas públicas, en comparación al resto de entidades, ha estudiado en colegios y universidades particulares. Esto sugiere que el factor educación medido en términos de tiempo carece de importancia frente a la calidad o tipo de educación que se ha recibido. Todo ello reafirma la necesidad de examinar a la luz de mayores elementos de análisis los factores que inciden más significativamente en la configuración de estos segmentos laborales que reflejan diferentes condiciones laborales en el conjunto del empleo estatal.

(5) Ver en este mismo documento los trabajos elaborados a partir del Sondeo a los Cuadros Directivos del Sector público Peruano, en especial el de José Rospigliosi.

CAPITULO QUINTO

EMPLEO ESTATAL Y PERFIL DE LOS RENUNCIANTES
DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1978-1979

Silvia Vallenás Béjar
María Emma Bolaños de Lizarzaburu

CAPITULO QUINTO

EMPLEO ESTATAL Y PERFIL DE LOS RENUNCIANTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1978-1979

1. Aspectos Generales

Este estudio tiene el propósito de explorar los problemas vinculados a las renunciaciones del personal de la administración pública que el gobierno incentivó en 1978 con el fin de limitar el sobredimensionamiento del sector público. Se presenta, en primer lugar, el impacto cuantitativo de la medida y luego, en base a una muestra se exploran algunos rasgos característicos de los individuos que tomaron esta resolución (en adelante renunciados).

1.1 Distribución del empleo en el sector público peruano en 1977 y 1978

En esta parte se analiza el volumen del empleo en el sector público en el período en que se produjeron las renunciaciones. La mano de obra que absorbía el sector público en los diferentes niveles de gobierno: gobierno central, instituciones públicas, empresas públicas, seguro social, gobiernos locales y Sociedad de Beneficencia Pública, en los años 1977 y 1978 era de 432,771 y 424,611 (1) respectivamente.

La distribución de este personal se puede apreciar en el Cuadro V-1, el gobierno central absorbía más de la mitad de los empleados públicos: 56.7% en 1977 y 57.1% en 1978. Las empresas públicas absorbían una quinta parte del total, es decir el 21.3% y el 20.0% en los años 1977 y 1978 respectivamente, mientras que las instituciones públicas absorbían el 8.6% en 1977 y el 7.5% en 1978. El Seguro Social y la Beneficencia Pública empleaban alrededor del 7% en ambos años y los gobiernos locales al 6.3% del total de empleados públicos en 1977, incrementándose esta cifra a 8.2% en el año siguiente, lo que significa que se emplearon 7,661 personas más. (2)

(1) INP, Fuentes Presupuestales.

(2) Este aumento no se debió a un incremento de empleados, sino al mejoramiento de las fuentes de información.

De 1977 a 1978 hubo una disminución del total de mano de obra absorbida por el Estado.

Cuadro V-1

DISTRIBUCION DE EMPLEO EN EL SECTOR PUBLICO PERUANO SEGUN NIVELES DE GOBIERNO (1)
1977 y 1978

Nivel de Gobierno	1977		1978		Diferencia 1978 - 1977
	Nº	%	Nº	%	
Gobierno Central	245,332	56.7	242,453	57.1	- 2,879
Instituciones Públicas	37,237	8.6	31,639	7.5	- 5,598
Empresas Públicas	92,095	21.3	85,016	20.0	- 7,079
Seguro Social	26,530	6.1	26,477	6.2	+ 53
Gobiernos Locales	27,241	6.3	34,902 (3)	8.2	- 7,661
Sociedad de Beneficiencia (2)	4,336	1.0	4,124	1.0	- 212
Total	432,771	100.0	424,611	100.0	- 8,160

NOTAS: (1) No incluye Defensa, Ministerio del Interior y Pensionistas.

(2) Se considera las mismas cifras de 1977, excepto empleados permanentes.

(3) Se considera a obreros nombrados y contratados.

FUENTE: INP, Evaluación de la Gestión del Sector Público Nacional en el año 1978, Vol. I, Lima, abril 1981, (cuadro Nº 66).

El Cuadro V-2, presenta la distribución del empleo en el gobierno central, por pliegos presupuestales, se observa que la mayor absorción de empleados públicos, se produjo en educación (56.4), salud (15.2%), agricultura (6.8%), transportes y comunicaciones (3.6%), ORDELORETO (3.5%), alimentación (2.7%) y SINAMOS (2.2%). Dentro de estos sectores deben llamar la atención aquellos que se pueden considerar como importantes en relación a la economía: economía y finanzas (2.1%); industria y turismo (0.7%); energía y minas (0.3%); pesquería (0.3%); comercio (1.6%) e INP (0.5%).

Cuadro V-2

DISTRIBUCION DEL EMPLEO EN EL GOBIERNO CENTRAL
SEGUN PLIEGOS PRESUPUESTALES (1)
1978

Pliegos Presupuestales	Absoluto	Porcentual
Presidencia	946	0.4
Poder Judicial	2,376	1.0
Poder Electoral	523	0.2
Ministerio de Relaciones Exteriores	978	0.4
Ministerio de Economía y Finanzas	4,971	2.1
Ministerio de Educación	136,643	56.4
Ministerio de Salud	36,781	15.2
Ministerio de Trabajo	1,494	0.6
Ministerio de Agricultura	16,406 (2)	6.8
Ministerio de Industria y Turismo	1,717	0.7
Ministerio de Transportes y Comunicaciones	8,692 (2)	3.6
Ministerio de Energía y Minas	806	0.3
Ministerio de Vivienda y Construcción	1,970 (2)	0.8
Ministerio de Pesquería	758 (2)	0.3
Ministerio de Comercio	3,982 (2)	1.6
Ministerio de Alimentación	6,652	2.7
Ministerio de Integración	211	0.1
Contraloría	243	0.1
Instituto Nacional de Planificación	1,188	0.5
Concejo Nacional de Justicia	56	0.0 (3)
Oficina Central de Información	233	0.1
CONAPS	293	0.1
SINAMOS	5,459	2.2
ORDENOR CENTRO	414 (2)	0.2
ODECOS	174	0.1
ORDELORETO	8,487	3.5
Total	242,453	100.0

NOTAS: (1) Incluye sólo personal permanente
(2) Incluye obreros
(3) Menos de 0.1%

FUENTE: INP Evaluación de la Gestión del Sector Público Nacional en el año 1978, Vol. II, Lima, abril 1981, (cuadro Nº E-4).

1.2 El Problema del Empleo y las Renuncias (Características del Universo y la Muestra)

En el año 1978 el gobierno consideró que había un sobredimensionamiento del empleo en el sector público, por lo que dio dispositivos legales (D.L. 22264 y D.L. 22265 promulgados el 10 de agosto de 1978) con la finalidad de disminuir la población empleada. En este sentido es conveniente e importante analizar a los renunciantes de 1978 dado que esta acción legal tuvo mayor incidencia en sectores o capas de empleados ubicados preferentemente en los grados más altos del empleo público. (Gra dos I, II y III).

Esta población altamente calificada, asumía en esa época funciones importantes dentro de la estructura del Estado y dicha medida originó una modificación en los niveles de mayor responsabilidad y calificación.

En el Cuadro V-3, se puede apreciar la distribución del total de renunciantes en diferentes entidades. Los ubicados en los niveles jerárquicos y profesional representaron el 36% del total.

El objeto de este estudio ha sido justamente este grupo de renunciantes, es decir directivos y profesionales altamente calificados que laboraban en los sectores economía y finanzas, agricultura, industria y turismo, energía y minas, pesquería, comercio, alimentación e INP.

En la determinación de las categorías se tomaron en cuenta dos factores, por un lado la función que desempeñaba el renunciante dentro de cada entidad (cargo directivo) y por otro las remuneraciones que percibían al momento de renunciar. (Gráficos I, II y III).

Cuadro V-3

TRABAJADORES QUE DEJARON LA ADMINISTRACION PUBLICA EN 1978 POR CATEGORIAS SEGUN NIVEL DE GOBIERNO
(Ministerio, Organismo, Institución y Empresa Pública)

Nivel de Gobierno	Categoría			Total
	Jerárquico	Profesional	Otros	
1. Primer Ministerio	20	123	1,229	1,372
2. Ministerio de Aeronáutica	3	8	4	15
3. Ministerio del Interior	33	108	397	538
4. Ministerio de Relaciones Exteriores	2	17	29	48
5. Ministerio de Economía y Finanzas	215	900	794	1,909
6. Ministerio de Educación	114	492	672	1,278
7. Ministerio de Salud	37	224	505	766
8. Ministerio de Agricultura y Alimentación	126	668	3,401	4,195
9. Ministerio de Trabajo	143	236	476	855
10. Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración	215	654	502	1,371
11. Ministerio de Transportes y Comunicaciones	87	190	1,751	2,028
12. Ministerio de Energía y Minas	133	319	489	941
13. Ministerio de Vivienda y Construcción	64	245	671	980
14. Ministerio de Pesquería	73	163	234	470
15. Ministerio de Guerra (1)	-	-	-	-
16. Ministerio de Marina (1)	-	-	-	-
17. Contraloría General de la República	11	38	16	65
18. Instituto Nacional de Planificación (1)	-	-	-	-
19. SINADEPS	15	56	45	116
20. Sistema Nacional de Información	28	205	321	554
21. Concejo Nacional de Justicia	-	2	4	6
22. ODECO	7	31	51	89
23. Comisión Liquidadora de SINAMOS	12	894	559	1,465
24. Jurado Nacional de Elecciones	1	1	34	36
25. Corte Suprema de Justicia	1	20	30	51
26. ORDENOR CENTRO	6	105	119	230
27. ORDELORETO	10	84	59	153
28. ORDETAM (1)	-	-	-	-
29. ORDESO (1)	-	-	-	-
30. ORDEPUNO	9	103	92	204
31. ORDENORTE (1)	-	-	-	-
32. Consejo Provincial de Lima Metropolitana	106	74	352	532
33. Banco Minero del Perú (1)	-	-	-	-
34. Banco Agrario del Perú	13	11	32	56
35. Banco Industrial del Perú (1)	-	-	-	-
Total	1,484	5,971	12,868	20,323

NOTA: (1) Sin información.

FUENTE: INAP Informe Final sobre Seguimiento y Evaluación de la Aplicación de los Decretos Nros. 22264 y 22265, Lima, 1979, anexo Nº 5.

En el Cuadro V-4, se observa que estos directivos y profesionales altamente calificados representaban menos del 20% del total de empleados en casi todas las entidades. En el caso de agricultura este porcentaje fue menor (10.6%) debido a que la mayoría del personal empleado estaba conformado por técnicos y personal de apoyo, dada la función que desarrolla ese ministerio. En los casos de industria y turismo, energía y minas e INP este porcentaje fue de 28.1% 32.3% y 22.7% respectivamente. En general, se puede apreciar que la mayoría de la población empleada se encontraba ubicada en "otras categorías" que incluían al personal técnico y auxiliar (85.3%); mientras que los directivos y profesionales altamente calificados representaban sólo el 14.7% y en algunos casos menos, como se ha señalado anteriormente.

Si bien la mayor parte de la población empleada se encontraba en los niveles auxiliar y técnico, con la promulgación de estos dispositivos legales, fue el personal calificado el que, en una mayor proporción, dejó el sector público.

Cuadro V-4

DISTRIBUCION DE EMPLEADOS PUBLICOS POR CATEGORIAS SEGUN ENTIDADES SELECCIONADAS EN 1978

Entidades	Directivos y Profesionales		Otros		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Ministerio de Economía y Finanzas	935	18.8	4,036	81.2	4,971	100.0
Ministerio de Agricultura	1,232	10.6	10,432	89.4	11,664	100.0
Ministerio de Industria y Turismo	482	28.1	1,235	71.9	1,717	100.0
Ministerio de Energía y Minas	260	32.3	546	67.7	806	100.0
Ministerio de Pesquería	92	15.1	519	84.9	611	100.0
Ministerio de Comercio	479	12.0	3,503	88.0	3,982	100.0
Ministerio de Alimentación	894	13.4	5,758	86.6	6,652	100.0
Instituto Nacional de Planificación	270	22.7	918	77.3	1,188	100.0
Total	4,644	14.7	26,947	85.3	31,591	100.0

FUENTES: INP, Evaluación de la Gestión del Sector Público Nacional en el año 1978, Vol. II, Lima, abril 1981, (cuadros Nº E-2 y E-4).

ESAN, PGP, PRINAP 73 (en base al Censo de Servidores Públicos realizado por la ONAP).

Conviene examinar en detalle este asunto, analizando al conjunto de entidades tomadas como base para la muestra.

Como se observa en el Cuadro V-5, el total de renunciaciones en las entidades seleccionadas, fue de 8,883 sobre un total de 30,403 en todo el sector público. El mayor porcentaje de las renunciaciones se dio en el Ministerio de Agricultura (47.2%) sector que absorbía la mayor cantidad de empleados públicos (60.2% del total). En el caso del Ministerio de Economía y Finanzas el porcentaje de mano de obra empleada

Cuadro V-5

DISTRIBUCION DE EMPLEADOS PUBLICOS Y RENUNCIANTES POR ENTIDADES SEGUN CATEGORIAS
(en cifras absolutas y %)

Entidades Categorías	Economía y Finanzas		Agricultura y Alimentación		Industria, Turismo y Comercio		Energía y Minas		Pesquería		Total	
	Ep. Públicos	Renunciantes	Ep. Públicos	Renunciantes	Ep. Públicos	Renunciantes	Ep. Públicos	Renunciantes	Ep. Públicos	Renunciantes	Ep. Públicos	Renunciantes
Directivos y Profesionales	935 18.8	650 34.0	2,126 11.6	413 9.9	961 16.9	313 22.8	260 32.3	206 21.9 (1)	92 15.1	110 23.5	4,374 14.4	1,692 19.1
Otros	4,036 81.2	1,259 66.0	16,190 88.4	3,780 90.1	4,738 83.1	1,058 77.2	546 67.7	735 78.1	519 84.9	359 76.5	26,029 85.6	7,191 80.9
Total	4,971 100.0	1,909 100.0	18,316 100.0	4,193 100.0	5,699 100.0	1,371 100.0	806 100.0	941 100.0	611 100.0	469 100.0	30,403 100.0	8,883 100.0
%	16.3	21.5	60.2	47.2	18.7	15.4	2.7	10.6	2.0	5.3	100.0	

NOTA: (1) EL Ministerio de Energía y Minas por ser un Ministerio relativamente nuevo, no cuenta con información procesada.

LEYENDA: Este cuadro debe leerse como sigue:

Los porcentajes colocados debajo de cada cifra absoluta lo son con respecto al total vertical.

Las dos cifras de porcentajes al final del cuadro, indican la participación de cada entidad en el total de empleo y en el total de renuncias, respectivamente.

FUENTES: ESAN, PGP, PRINAP 73 (en base al Censo de Servidores Públicos realizado por la ONAP).

INP, Evaluación e la Gestión del Sector Nacional en el año 1978, Vol. I, Lima, abril 1981, (cuadros Nº E-2 y E-4).

INAP, Informe Final sobre Seguimiento y Evaluación de la Aplicación de los D.L. 22264 22265, Lima, 1979, anexo 5.

da era de 16.3%, sin embargo el de renuncias fue proporcionalmente mayor (21.5%). En los Ministerios de Industria, Turismo y Comercio el porcentaje de mano de obra absorbida fue ligeramente mayor (18.7 %) que el de las renuncias (15.4%). Los Ministerios de Energía y Minas y Pesquería no tenían mucho personal (2.7 % y 2.0 % respectivamente), sin embargo en Energía y Minas renunció el 10.6% y en Pesquería el 5.3% del total de empleados.

Como ya se señaló del total de empleados en las entidades seleccionadas, el 14.4% pertenecía al nivel de directivos y profesionales altamente calificados. Sin embargo, del total de renunciantes, los de este nivel representaron al 19.1%.

En el Ministerio de Economía y Finanzas, del total de empleados, el 18.8% estaba constituido por personal altamente calificado, pero el porcentaje de renuncias en ese nivel fue de 34.0%. En Agricultura y Alimentación, 11.6% pertenecía al personal altamente calificado y el porcentaje de renuncias en ese nivel fue de 9.9%. En el caso de Industria y Turismo y Comercio del total de empleados, el 16.9% estaba constituido por personal altamente calificado, pero como en el caso de economía y finanzas el porcentaje de renuncias en ese nivel fue mayor (22.8%). En los casos de Energía y Minas y Pesquería, no se contó con información procesada que permitiese hacer una estimación más adecuada. Sin embargo en estos dos casos también se dio una proporción mayor de renuncias en el nivel de personal más calificado.

En el siguiente Cuadro V-6, se puede observar, más nítidamente, que el porcentaje de personal altamente calificado que dejó la administración pública en las entidades seleccionadas, a nivel de directivos y profesionales fue bastante elevado. En el Ministerio de Economía y Finanzas renunció el 69.5% del personal directivo y profesional altamente calificado. En Agricultura y Alimentación renunció el 19.4%, porcentaje no tan elevado como en Economía y Finanzas, pero que obedece a motivos ya señalados anteriormente. En Industria, Turismo y Comercio renunció el 32.6% del personal de primer nivel. En Energía y Minas renunció el 79.2% de este grupo y en el caso de Pesquería no fue posible hacer una comparación debido a los problemas de información ya señalados.

Cuadro V-6

EMPLEADOS PUBLICOS Y RENUNCIANTES DE NIVEL DIRECTIVO Y PROFESIONAL
ALTAMENTE CALIFICADOS POR ENTIDAD

	Economía y Finanzas		Agricultura y Alimentación		Industria Turismo y Comercio		Energía y Minas		Pesquería		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Empleados Públicos	935	100.0	2,126	100.0	961	100.0	260	100.0	92	100.0	4,374	100.0
Renunciantes	650	69.5	413	19.4	313	32.6	206	79.2	(a)		1,692	38.7

NOTA (a) El Ministerio de Pesquería, como Ministerio relativamente nuevo no cuenta con información procesada.

FUENTES: ESAN, PGP, PRINAP 73 (en base al Censo de Servidores Públicos realizados por la ONAP).

INP, Evaluación de la Gestión del Sector Público Nacional en el año 1978, Lima, abril 1981.

INAP, Informe Final sobre Seguimiento y Evaluación de la Aplicación de los D.L. 22264 y 22265, Lima, 1979, anexo 5.

En una primera aproximación a las características de los renunciantes, esta mayor incidencia porcentual en las capas más calificadas constituye un elemento importante. Conviene señalar que mediante los dispositivos legales citados se estimulan renuncias otorgando préstamos encaminados a la constitución de empresas, desarrollo de actividades empresariales y otros. Y precisamente se retiró el personal altamente calificado, con experiencia en el sector público, aprovechando tal situación para iniciar otras actividades, como independiente, en la empresa privada o en actividades empresariales.

1.3 Los Renunciantes y la Composición de la Muestra

En el proceso de selección de la muestra se encontró una serie de dificultades relativas a la obtención de la información necesaria. Dentro de éstas podemos señalar la existencia de información escasa, dispersa y no procesada dentro de la misma administración pública, y el tiempo transcurrido desde la renuncia (5 años aproximadamente), que no facilitaba la ubicación de los entrevistados.

Para la selección de los entrevistados se optó por considerar dos factores como determinantes:

- su pertenencia a sectores estratégicos ya mencionados
- su ubicación en la organización: línea o apoyo (planificación y administración).

La muestra estuvo conformada por 101 renunciantes de los cuáles el 91.1% (92 encuestados), había pertenecido al gobierno central y el 8.9% restante a empresas e instituciones públicas.

En el siguiente cuadro se aprecia la distribución de la muestra por entidades según su ubicación en la organización: administración (incluye inspección); planificación (incluye racionalización) y línea (ver Cuadro V-7).

En los siguientes Cuadros V-8 y V-9, para fines del análisis se ha reagrupado esta muestra teniendo en cuenta la afinidad de ciertos sectores. Como resultado de esta reagrupación se tiene cinco grupos de entidades: Agricultura, Alimentación (3) y Pesquería; Economía y Finanzas y Comercio; Industria y Turismo; Energía y Minas y "otros" que incluye al INP, Transportes y Comunicaciones, SIDERPERU, MINEROPERU, MINPECO, CFRPER, ODECOB y BCR.

El Cuadro V-8, presenta la distribución de la muestra según dos variables: estos grupos de entidades y la ubicación del entrevistado en la entidad. Se observa que el 17.8% de los renunciantes perteneció al Ministerio de Industria y Turismo; el 23.8% a los Ministerios de Economía y Comercio; el 28.8% a los Ministerios de Agricultura, Alimentación y Pesquería; el 12.9% al Ministerio de Energía y Minas y el 16.8% a lo que se ha denominado "otros".

(3) En el año 1978 el Ministerio de Alimentación se encontraba en proceso de integración al Ministerio de Agricultura.

Cuadro V-7

DISTRIBUCION DE LA MUESTRA DE RENUNCIANTES POR ENTIDAD SEGUN SU UBICACION EN LA ENTIDAD

Entidad Ubicación	Economía y Finanzas	Agricultura y Alimentación	Industria y Turismo	Energía y Minas	Pesquería	Comercio	INP	O T R O S										Total
								Transportes	SIDERPERU	MINEROPERU	MINPECO	CERPER	ODECOB	BCR				
Administración Planificación Línea (1)	0 0 8	2 6 14	3 5 10	2 2 9	1 0 6	0 3 13	3 0 4	- 1 -	- - 2	- - 2	- 1 -	1 - 1	- - -	- - -	- - -	12 19 70		
Renunciantes Entrevistados	8	22	18	13	7	16	7	1	2	2	2	2	-	-	1	101		

NOTA: (1) Las oficinas que se incluyen para cada entidad son las siguientes:

- Ministerio de Economía y Finanzas: Dirección General de Contribuciones, Dirección General de Asuntos Financieros, Dirección General de Asuntos Económicos.
 Ministerio de Agricultura y Alimentación: Dirección General de Comercialización, Dirección General de Agricultura y Crianzas, Dirección General de Ingeniería, Dirección de Investigación Agropecuaria, Programa Nacional de Control de Fiebre Aftosa, Transformación de la Estructura Agraria y Asentamiento Rural, Región Agraria-Lima.
 Ministerio de Industria y Turismo: Dirección General de Industrias, Dirección General de Turismo, Dirección General de Artesanía, Dirección General de Planificación.
 Ministerio de Energía y Minas: Dirección General de Electricidad, Dirección General de Minería, Dirección General de Hidrocarburos, Dirección de Fiscalización Minera, Dirección de Promoción Minera.
 Ministerio de Pesquería: Dirección General de Comercialización Interna.
 Ministerio de Comercio: Dirección General de Comercio Exterior, Promoción de Comercio Exterior, Dirección General de Comunicaciones, Dirección General de Comercio Interior, Negociaciones Internacionales, Promoción Empresarial, Regulación y Control de Exportaciones, Abastecimiento de la Producción, Promoción, Regulación y Control de Comercio Exterior.
 Instituto Nacional de Planificación: Oficina de Investigación y Capacitación, Dirección General de Planificación Económica, Dirección General de Planificación Social, Dirección de Administración Financiera.
 SIDERPERU: Gerencia de Carbón, Control de Calidad de Hojalata.
 MINEROPERU: Departamento Económico, Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico.
 MINPECO: Sub-Gerencia de Zinc.
 ODECOB: Proyecto Control de la Contaminación en Bayobab.

Cuadro V-8

DISTRIBUCION DE LA MUESTRA POR UBICACION EN LA ENTIDAD SEGUN ENTIDAD

Entidad \ Ubicación	Administración		Planificación		Línea		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Industria y Turismo	3	25.0	5	26.3	10	14.3	18	17.8
Economía, Finanzas y Comercio	-	-	3	15.8	21	30.0	24	23.8
Agricultura, Alimentación y Pesquería	3	25.0	6	31.6	20	28.6	29	28.7
Energía y Minas	2	16.7	2	10.5	9	12.8	13	12.9
Otros	4	33.3	3	15.8	10	14.3	17	16.8
Total	12	100.0	19	100.0	70	100.0	101	100.0
%		11.9		18.8		69.3		100.0

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciantes

Para analizar la ubicación en la organización que tuvo el entrevistado al renunciar se han manejado las mismas categorías del sondeo (4) administración, planificación y línea. Los dos primeros tienen incidencia en las labores organizativas, presupuestales y de planificación al interior de la misma entidad y los de línea en la realización de funciones relacionadas directamente con la regulación, control y ejecución de la política, planes y programas que tenga que desarrollar cada entidad en su respectivo ámbito. En este sentido se puede señalar que el 12% de los renunciantes estuvo vinculado a administración, el 19% a planificación y finalmente el 69% a tareas de línea, es decir a acciones directamente vinculadas al quehacer de cada institución.

En el Cuadro V-9, se presenta la distribución de la muestra según niveles jerárquicos. Se debe señalar que existía cierta heterogeneidad en la nomenclatura de los cargos que hizo imposible homogenizar esta variable, por lo cual se clasificó a los encuestados de acuerdo a su ubicación jefatural en la entidad al momento de renunciar, estableciéndose tres niveles (5). En el primer nivel se encuentra el 6.9% de la muestra, en el segundo el 31.7% y en el último el 61.4%

(4) Se refiere al sondeo de directivos del sector público peruano, realizado por el Proyecto de Gestión Pública de ESAN, en 1984.

(5) El primer nivel comprende: directores generales e inspectores generales; el segundo nivel comprende: directores, asesores y secretarios técnicos y el tercer nivel: sub-directores, coordinadores, jefes, inspectores y técnico profesionales

Cuadro V-9

DISTRIBUCION DE LA MUESTRA POR ENTIDAD SEGUN NIVELES Y CARGOS

Niveles y Cargos	Industria y Turismo	Economía y Comercio	Agricultura, Alimentación y Pesquería	Energía y Minas	Otros	Total
Nivel 1	-	4	1	2	-	7
Director General	-	4	1	1	-	6
Inspector General	-	-	-	1	-	1
Nivel 2	8	6	11	3	3	32
Director	7	4	6	2	1	20
Asesor Técnico	1	2	4	1	2	10
Asesor Legal	-	-	1	-	-	1
Secretario Técnico	-	-	1	-	-	1
Nivel 3	10	14	16	8	14	62
Sub-Director	2	5	6	1	-	14
Coordinador	1	-	1	-	-	2
Jefe	5	1	2	3	3	14
Inspector	-	-	1	1	-	2
Técnico-Profesional	2	8	6	3	11	30
Renunciantes Entrevistados	18	24	29	13	17	101

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciantes.

En resumen, el total de empleados en el nivel directivo y profesional altamente calificado en las entidades seleccionadas fue de 4,374; el número de renunciantes en ese nivel fue de 1,692 y el número de la muestra fue de 101 renunciantes.

2. Perfil Ocupacional, Social y Educacional

En el acápite anterior se ha descrito la muestra identificando las entidades a las que pertenecían los renunciantes, su ubicación en la entidad, los cargos que desempeñaban y el nivel que alcanzaron antes de su renuncia. También se examinó su distribución en el sector público.

En esta parte se analizaron las características ocupacionales, sociales y educacionales de los integrantes de la muestra, con la finalidad de ir construyendo el perfil de los cuadros directivos y profesionales. El interés en el estudio de este aspecto reside en que a partir de éste, se ubicará posteriormente al renunciante en términos de la función pública como tal.

2.1 Perfil Ocupacional

En primer término se analizan los principales rasgos ocupacionales; se han tomado como indicadores: la experiencia laboral (años de servicio) en la administración pública y en el sector privado; los niveles remunerativos y los datos sobre la movilidad laboral (cambios de trabajo).

A continuación se analiza el Cuadro V-10, relativo a la edad y a los años de servicio en la administración pública de los entrevistados. Se observa como se configuraban las características de los entrevistados en sus carreras ocupacionales. El 55.6% contaba con 10 años de servicio o menos cuando renunció. Es importante relacionar este aspecto con la época en que ingresaron a la administración pública. De ese 55.6%, un grupo ingresó entre los años 1972 y 1973 (21.8% del total de renunciantes) y otro después de los años 1968-1969 (33.8% del total de renunciantes). Ambos períodos corresponden al gobierno militar, caracterizado por una corriente renovadora, guiada por acciones de transformación en las que jugó un papel importante el cambio de la estructura del Estado. En este período se iniciaron un conjunto de medidas que intentaron modificar los campos de acción y proyección económico-social del Estado en la Economía. El porcentaje de entrevistados (22%), que contaba con más de 10 años de servicios (entre 11 y 15) ingresó durante el primer gobierno del presidente Belaúnde.

Cuadro V-10

DISTRIBUCION DE LOS RENUNCIANTES POR NUMEROS DE AÑOS
EN LA ADMINISTRACION PUBLICA, SEGUN EDADES-AÑO 1978

Edades	Años en la Adm. Pública					Total	
	De 0 a 5	De 6 a 10	De 11 a 15	De 16 a 20	Más de 20	Nº	%
De 31 a 35 años	10	8	1	0	0	19	18.8
De 36 a 40 años	11	15	9	0	0	35	34.7
De 41 a 45 años	1	8	5	1	1	16	15.8
De 46 a 50 años	0	1	5	3	1	10	9.9
De 51 a 55 años	0	0	2	1	1	4	4.0
Más de 55 años	0	2	1	0	14	17	16.8
Renunciados Entrevistados	22	34	23	5	17	101	100.0
%	21.8	33.8	22.8	5.0	16.8		

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciados.

Al tomar en cuenta la edad de los renunciados se observa que eran relativamente jóvenes y por ello se encontraban en condiciones de poder ingresar a otros campos de trabajo.

Al analizar las características de la estructura remunerativa, es importante tener presente lo señalado en la primera parte, es decir, que el personal directivo y profesional altamente calificado, se ubicaba en cuanto a remuneraciones, en la escala pública de grados y subgrados de esa época (1978), cuyos montos oscilan entre S/. 20,400 (Grado III) y S/. 30,000 (Grado I). Esta remuneración estaba referida a la básica (principal). Los directivos percibían a su vez remuneraciones adicionales que estaban íntimamente vinculadas a las funciones directivas y profesionales que desempeñaban.

De acuerdo al Cuadro V-11, que consigna la remuneración mensual al momento de renunciar se aprecia que el 41.6% tenía remuneraciones que oscilaban entre S/. 20,000 y S/. 30,000 y el 39.6% entre S/. 40,000 y S/. 59,000; el 10.9% entre S/. 60,000 y S/. 79,000. En este sentido se puede señalar que se trataba del personal directivo y profesional más calificado, que percibía los más altos de los niveles remunerativos de esa época (6).

Cuadro V-11

DISTRIBUCION DE LOS RENUNCIANTES POR SU UBICACION ACTUAL
EN EL MERCADO LABORAL SEGUN REMUNERACION MENSUAL DE 1978
(en %)

Remuneración	Público	Privado	No Trabaja	Total
Menos de S/. 20,000	4.2	-	-	1.0
De S/. 20,000 a S/. 39,000	54.1	37.9	36.4	41.6
De S/. 40,000 a S/. 59,000	33.3	40.9	45.4	39.6
De S/. 60,000 a S/. 79,000	4.2	13.6	9.1	10.8
De S/. 80,000 a S/. 99,000	-	4.5	9.1	4.0
Más de S/. 120,000	4.2	3.0	-	3.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciantes.

Ahora se analizarán los datos sobre la movilidad ocupacional del personal directivo y profesional calificado, tratando de relacionar la alta o baja movilidad con las condiciones laborales de los mismos, las relaciones personales establecidas, la estabilidad en el puesto y los posibles grados de satisfacción con el trabajo realizado.

Se examina en primer lugar, la respuesta a la pregunta ¿cuántos trabajos tuvo en el sector público? El Cuadro V-12, señala el número de trabajo de los entrevistados en el sector público. Se encuentra que 21.0% llegó a tener un solo trabajo el 27% tuvo dos trabajos diferentes, es decir, en entidades distintas, el 25% tuvo tres trabajos, 13% cuatro trabajos y menores porcentajes mayor número de trabajos. Es decir la mayor parte 72.3%, ha tenido de uno a tres trabajos, si a esta información se le agrega que cerca del 55% contaba con 10 ó menos años de servicio, se nota que en el grupo analizado se dio una movilidad laboral alta.

(6) En el cuadro de niveles remunerativos se encuentra personal que percibía entre S/. 80,000 y más de S/. 120,000. Los porcentajes no son muy significativos, pero cabe indicar que dicho personal trabajaba en entidades del rubro "otros" cuyas escalas salariales eran reguladas por otros factores, de índole empresarial.

Cuadro V-12

DISTRIBUCION DE LOS RENUNCIANTES POR SU UBICACION ACTUAL EN EL MERCADO LABORAL
SEGUN NUMERO DE TRABAJOS EN EL SECTOR PUBLICO
(en %)

Número de Trabajos \ Ubicación Actual	Público	Privado	No Trabaja	Total
1 trabajo	-	30.3	9.1	20.8
2 trabajos	16.7	30.3	27.3	26.7
3 trabajos	29.2	18.2	54.5	24.8
4 trabajos	29.2	9.1	-	12.9
5 trabajos	8.3	6.1	9.1	6.9
6 trabajos	8.3	6.1	-	5.9
7 a 10 trabajos	8.4	-	-	2.0
Total	23.8	65.3	10.9	100.0

Renunciados Entrevistados: 101

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciados.

Por otro lado si se toma como indicador la experiencia de trabajo en el sector privado, se podrá observar también esta alta movilidad. El Cuadro V-13, precisa que casi el 45% ha tenido de 6 a 10 trabajos, el 37.6% de 1 a 5 trabajos y que tan sólo el 5.0% nunca trabajó en el sector privado.

Cuadro V-13

DISTRIBUCION DE LOS RENUNCIANTES POR UBICACION ACTUAL EN EL MERCADO LABORAL
SEGUN NUMERO DE TRABAJOS EN EL SECTOR PRIVADO
(en %)

Nº de Trabajos \ Ubicación Actual	Público	Privado	No Trabaja	Total
Ninguno	12.5	-	18.2	5.0
De 1 a 5 trabajos	66.7	22.7	63.6	37.6
De 6 a 10 trabajos	16.6	59.1	18.2	44.6
De 11 a 15 trabajos	4.2	7.6	-	5.9
Más de 16 trabajos	-	10.6	-	6.9
Renunciados Entrevistados	24	66	11	101
%	23.8	65.3	10.9	100.0

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciados.

De esta manera si bien la movilidad laboral es un factor común al sector público y privado, se puede señalar que existe cierta permanencia dentro del sector público, a pesar de que en el interior de la administración pública y de las entidades que la conforman, existe una fuerte rotación.

2.2 Perfil Social

El desarrollo profesional es un factor importante en el ámbito social, educativo y laboral de los renunciantes. Como se advierte en los resultados de sondeo (7), el ser profesional encierra diversas connotaciones: implica prestigio y respeto en el núcleo familiar y social, es a su vez un medio de vinculación a centros académicos y profesionales y mejora las opciones en el mercado de trabajo proporcionando determinado status en el medio. Hay una tendencia al desarrollo profesional dado que a través de éste, los directivos y profesionales configuran sus opciones futuras.

Es importante señalar que aquí se observa una situación similar a la planteada en el sondeo. En el grupo estudiado el ser profesional tiene un papel importante. El 92.19% llegó a cursar estudios superiores en contraste con la generación de sus padres, en ella sólo el 37.6% de los padres y el 11.9% de las madres recibieron instrucción superior como se ve en el Cuadro V-14.

Cuadro V-14

RENUNCIANTES SEGUN NIVELES EDUCATIVOS
DEL PADRE Y DE LA MADRE
(en %)

Niveles Educativos	Padre	Madre
Sin Educación Formal	0.0	1.0
Primaria	20.8	28.7
Secundaria o Técnica	30.7	57.4
Superior Completa	37.6	11.9
Superior Incompleta	6.9	1.0
Post-Grado	4.0	0.0
Total	100.0	100.0

Renunciante Entrevistados: 101

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciante.

En términos generales significa que de tres entrevistados con instrucción superior, hay un padre con el mismo nivel de instrucción.

(7) Ver en este mismo documento, los trabajos de José Rospigliosi y Laura Acosta.

Otro factor, que es importante señalar, es el relativo a la agremiación profesional, vinculado al ejercicio de algunas especialidades. Se aprecia que el 62.3% de los entrevistados se encontraban colegiados, que el 33.7% pertenecía a alguna institución gremial y el 72.5% a alguna institución social. Al analizar el mismo factor en el grupo de los padres se observa que el 33.9% pertenecía a algún colegio profesional y el 21.8% a una institución gremial. Existe pues una tendencia a la profesionalización que se observa en la situación de los entrevistados.

Por cada dos entrevistados colegiados, hay un padre que lo está. Estos datos referidos a la participación tanto del entrevistado, como del padre en instituciones se señalan a continuación en los Cuadros V-15 y V-16.

Cuadro V-15

RENUNCIANTES SEGUN TIPO DE INSTITUCIONES
A LAS QUE PERTENECEN
(en %)

Tipo de Instituciones	Renunciantes
Gremiales	33.7
Profesionales	57.4
Sociales	72.3
Renunciantes Entrevistados	101

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciantes.

Cuadro V-16

RENUNCIANTES SEGUN TIPO DE INSTITUCIONES
A LAS QUE PERTENECIERON SUS PADRES
(en %)

Tipo de Instituciones	Renunciantes
Gremiales	21.8
Profesionales	13.9
Sociales	56.4
Políticas	15.8
Renunciantes Entrevistados	101

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciantes.

Esta tendencia a la profesionalización, que existe desde el origen del entrevistado (padres), se ha ligado a su vez con aspectos de índole social, urbano, por ello se ha considerado importante revisar los datos referidos a las tendencias migratorias de los entrevistados y ver si guardan relación con el mejoramiento del nivel educativo de los mismos.

En los entrevistados se observa al igual que en el sondeo, una tendencia a establecerse en Lima tanto para la realización y culminación de los estudios escolares, como para cursar estudios universitarios.

Para fundamentar lo planteado con relación a la tendencia migratoria, se hará una reseña de ciertos aspectos, entre ellos, primeramente el relativo al lugar de nacimiento del entrevistado. En el Cuadro V-17, se puede observar que el 48.5% de los entrevistados nació en Lima Metropolitana, mientras que sólo el 29.7% de los padres y el 25.7% de las madres nacieron en Lima.

Cuadro V-17

ENTREVISTADO, PADRE Y MADRE SEGUN LUGAR DE NACIMIENTO

Lugar de Nacimiento	Entrevistado		Padre		Madre	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Lima Metropolitana	49	48.5	30	29.7	26	25.7
Otra Capital de Departamento	24	23.8	37	36.6	37	36.6
Capital de Provincia	16	15.8	16	15.8	24	23.8
Otro lugar que no es Extranjero	10	9.9	12	11.9	12	11.9
Extranjero	2	2.0	5	5.0	2	2.0
Total	101	100.0	101	100.0	101	100.0

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciantes

Al analizar el lugar de residencia se observa una clara tendencia migratoria del lugar de nacimiento. El 48.5% de los entrevistados, es decir aproximadamente la mitad, nació en Lima Metropolitana, sin embargo, el porcentaje que reside en la capital llega al 89.1%, si se agrega información relativa al lugar de residencia de los padres, se verá que la tendencia migratoria se dio también en ellos. A manera de información el Cuadro V-18, señala los lugares de residencia del entrevistado del padre y de la madre.

Cuadro V-18

ENTREVISTADO, PADRE Y MADRE SEGUN LUGAR DE RESIDENCIA

Lugar de Residencia	Entrevistado		Padre		Madre	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Lima Metropolitana	0	89.1	60	59.4	63	62.4
Otra Capital de Departamento	10	9.9	28	27.7	27	26.7
Capital Provincia	1	1.0	8	7.9	7	6.9
Otro lugar que no es Extranjero	-	-	2	2.0	2	2.0
Extranjero	-	-	2	2.0	2	2.0
No Informó	-	-	1	1.0	-	-
Total	101	100.0	101	100.0	101	100.0

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciantes.

Otro factor que complementa la tendencia migratoria de los entrevistados es el lugar donde recibieron su educación: colegios y universidades (ver Cuadro V-19). Aproximadamente la mitad (46.5%) terminó la secundaria en colegio nacional, el 26.7% terminó en colegios particulares de primera categoría y los que estudiaron en otros colegios particulares representaban el 20.8%.

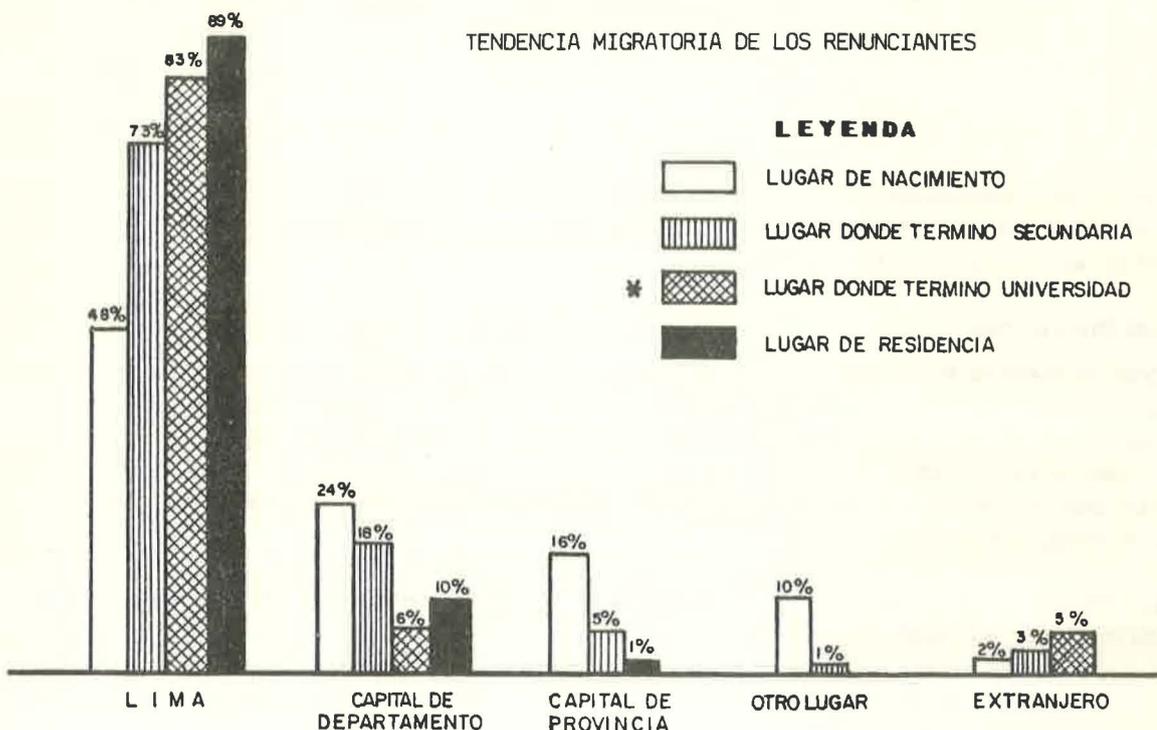
Cuadro V-19

RENUNCIANTES SEGUN CENTRO EDUCATIVO
DONDE TERMINARON LA SECUNDARIA

Centro Educativo	%
Particular 1ra Categoría	26.7
Otros Particulares	20.8
Nacional	46.5
Militar	5.0
No Informó	1.0
Total	100.0
Renunciantes Entrevistados	101

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciantes.

En cuanto a la educación superior, (ver Cuadro V-20) es interesante observar que existe un predominio de las universidades nacionales, el 62.4% estudió allí, pero también surge un nuevo elemento, el porcentaje que estudió en universidades privadas en Lima fue alto alcanzando el 18.8%. Asimismo, se observa que el 5% estudió en el extranjero. Se puede apreciar el conjunto de los elementos que confirman la tendencia migratoria en el Gráfico siguiente.



*

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciates.

Cuadro V-20

RENUNCIANTES SEGUN UNIVERSIDAD
A LA QUE ASISTIERON

Universidad	%
Universidad Nacional Lima	62.4
Universidad Nacional Técnica	5.9
Universidad Privada Lima	18.8
Universidades Extranjeras	5.0
Centro de Estudios Militares	2.0
No Informó	5.9
Total	100.0
Renunciates Entrevistados	101

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciates

2.3 Perfil Educativo

En esta sección se analizan los datos relativos a la formación universitaria y a aquella recibida en las diferentes áreas técnicas en las modalidades de eventos o post-grados que han realizado los directivos y profesionales altamente calificados, en el transcurso de su desarrollo profesional, para complementar su formación. Existe se puede decir, en términos generales una tendencia hacia el incremento del desarrollo profesional, que se halla reforzada por los antecedentes sociales de los entrevistados.

La característica educacional tiene un rol importante en términos de la profesión y la especialización en la medida en que es un factor o medio que les permita ubicarse adecuadamente en las diferentes entidades que configuran el Estado. Habrá pues de acuerdo a la preparación, condiciones para desarrollarse profesionalmente al interior del Estado.

Las Profesiones

Como se muestra en el Cuadro V-21, de acuerdo a la especialidad seguida, el grupo de renunciantes directivos estaba conformado por: 29.5% en la especialidad de ingeniería, 15.4% en economía y 15.5% en agronomía. En el caso de los profesionales altamente calificados, igualmente la especialidad de ingeniería representa la especialidad con mayor frecuencia, con 33.3%, seguida por administración con un 13.3% y economía con un 16.6%.

Las especialidades de ingeniería y economía se distinguen claramente de las demás carreras por su mayor frecuencia.

Cuadro V-21

RENUNCIANTES POR CATEGORIA OCUPACIONAL
SEGUN ESPECIALIDAD DE LA PRIMERA CARRERA

Categoría Ocupacional Especialidad	Directivos		Profesionales		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Economía	11	15.5	5	16.7	16	15.8
Ingeniería (1)	21	29.6	10	33.3	31	30.7
Contabilidad	5	7.0	3	10.0	8	7.9
Agronomía	11	15.5	2	6.7	13	12.9
Administración	5	7.0	4	13.3	9	8.9
Otros (2)	14	19.7	4	13.3	18	17.8
No tiene estudios	4	5.7	2	6.7	6	6.0
Total	71	100.0	30	100.0	101	100.0

NOTAS: (1) Comprende todas las ramas de la ingeniería mencionada.

(2) Comprende Medicina, Ciencias Sociales, Carrera Militar.

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciantes.

Los Post-Grados

La modalidad de post-grado incluye tanto estudios de un año o más de duración conducentes a la obtención de un grado académico (Magister, Maestría o Doctorado), como aquellos que tienen el carácter de post-grado ya sea por el contenido de su programa o por su duración (de seis meses o más), que pueden conducir a la obtención de un diploma o equivaler a una pasantía.

El análisis de los datos refleja que algo más del 50% de los entrevistados ha cursado estudios de post-grado, 38% han obtenido un diploma y 14% han logrado grados académicos (ver Cuadro V-22).

Cuadro V-22

DISTRIBUCION DE LOS RENUNCIANTES
SEGUN RECONOCIMIENTO OBTENIDO
EN ESTUDIOS DE POST GRADO

Reconocimiento Obtenido	Renunciante	
	Nº	%
Diploma o Stage	38	37.6
Maestría o más	14	13.9
No tiene Post-Grado	45	44.6
No informó	4	4.0
Total	101	100.0

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio Renunciantes.

En el Cuadro V-23, se presentan las áreas de especialización seguidas en los estudios de post-grado y la categoría (profesional o directivo) del entrevistado. Se encuentra la mayor concentración (32.7%) en el área de administración, el 16.8% en el área técnica y el 10.9% en administración pública.

Se advierte que no sólo hay un predominio del área administrativa, con relación a otras áreas, sino que además, comparativamente, el áreas técnica permanece como complemento a la formación profesional.

Cuadro V-23

DISTRIBUCION DE LOS RENUNCIANTES POR SU CATEGORIA DENTRO DEL SECTOR LABORAL
SEGUN AREAS DE ESPECIALIZACION DE POST GRADO
(en %)

Categoría Area de Especialización	Directivo		Profesional		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Técnico	13	18.3	4	13.3	17	16.8
Administración	22	30.9	11	36.7	33	32.7
Administración Pública	8	11.3	3	10.0	11	10.9
No tiene Post Grados	28	39.5	12	40.0	40	39.6
Total	71	100.0	30	100.0	101	100.0
%		70.3		29.7		100.0

FUENTE: ESAN, PGP, Estudios de Renunciantes.

Las Especializaciones

Esta modalidad comprende cursos cortos de menos de seis meses de duración y que trata temas concretos de los cuales se obtienen certificados de asistencia o de aprobación del curso, según sea el caso.

Se ha considerado, al igual que el sondeo, tanto los cursos de especialización propiamente dichos como los de actualización, que el entrevistado consideró importante en su desarrollo profesional.

Se incluyó, al igual que en el sondeo, un rubro de observaciones sobre otra modalidad de perfeccionamiento, que cubre una amplia gama de eventos como son los congresos, seminarios, conferencias, foros, y otros que por lo general se estructuran con el propósito de debatir algún tema de actualidad, o presentación de resultados de investigación entre otros fines.

Aproximadamente el 80% de los entrevistados ha recibido este tipo de perfeccionamiento, mayormente dirigido al área administrativa. En el Cuadro V-24, se presentan los datos referidos a la cantidad de cursos de especialización a los que asistieron los miembros de la muestra de renunciante. Tal como puede observarse cada vez menor porcentaje de entrevistados llevan mayor número de cursos.

Cuadro V-24

DISTRIBUCION DE LOS RENUNCIANTES QUE SIGUIERON CURSOS
DE ESPECIALIZACION
(en %)

Siguieron Especialización	1 curso	2 cursos	3 cursos	4 cursos
Sí	0.2	56.4	31.7	17.8
No	19.8	43.5	68.3	82.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Renunciantes Entrevistados: 101

FUENTE: ESAN, PGP, Estudio de Renunciantes.

Se ha presentado una caracterización socio educativa y ocupacional de los renun-
ciantes de 1978. En términos generales podríamos concluir que dicho personal cuen-
ta con rasgos similares a los encontrados en el sondeo tal como se ha evidenciado
en este trabajo.

CAPITULO SEXTO

EL PERFIL SOCIO-EDUCATIVO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

José Rospigliosi Ferro

CAPITULO SEXTO

EL PERFIL SOCIO-EDUCATIVO DE LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS

Dada la envergadura y complejidad de las funciones del Estado, adquiere particular importancia el conocimiento de los directivos encargados de llevarlas a cabo. En el presente estudio se examinan las características socio-educativas de este grupo, a partir de los datos obtenidos en el sondeo (1).

En términos generales, se puede afirmar que los directivos del sector público peruano tienen entre 35 y 45 años de edad; provienen en su mayoría de familias de clase media; son provincianos, es decir no naturales de la capital; y tienden a cursar estudios superiores como mecanismo de movilización y ascenso social lo que los llevará a prestar servicios en el Estado.

Los funcionarios entrevistados son relativamente jóvenes (2). Aproximadamente la mitad de ellos (47.5%), tiene entre 31 y 40 años. El 56.9% tiene menos de 40 años, es decir estos funcionarios pertenecen a generaciones nacidas entre 1944 y 1962. El Cuadro VI-1, presenta la distribución de los directivos según grupos de edades y por tipo de entidades en las que trabajan. Esto permite encontrar algunas diferencias.

En las corporaciones, el 71.8% de los directivos tiene menos de 40 años, el 47.6% menos de 35 años y sólo el 4.8% tiene más de 50 años. El fenómeno inverso se da en el gobierno central, donde el 58.9% de los entrevistados tiene más de 40 años y el 27.9% tiene más de 50 años; sólo un 15.6% tiene menos de 35 años. En las empresas públicas, el 57.8% tiene entre

(1) Se refiere al sondeo de directivos del sector público peruano, realizado por el Proyecto de Gestión Pública de ESAN, en 1984.

(2) Esto explica la juventud de los funcionarios públicos que estudian en ESAN. Ver Ana Rosa Adaniya, Perfeccionamiento en ESAN: Perfil del Participante 1977-1982, Lima, ESAN, PGP, julio 1985. (Nota de Edición).

36 y 45 años, y en las instituciones públicas el 59.9% se encuentra entre los 31 y 40 años. Es decir, los más jóvenes se encuentran preferentemente en corporaciones, luego en instituciones públicas y finalmente en las empresas públicas. Los de mayor edad están en el gobierno central.

Cuadro VI-1

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO SEGUN EDAD
(en %)

Nivel de Gobierno Edad	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
Menos de 30 años	4.7	20.2	3.4	9.1	9.4
31 - 35 años	10.9	27.4	12.1	23.4	17.9
36 - 40 años	25.5	24.2	35.4	36.5	29.6
41 - 45 años	16.3	14.5	22.4	6.5	15.7
46 - 50 años	14.7	8.1	12.9	9.1	11.4
51 - 55 años	16.3	1.6	5.2	10.4	8.3
56 años y más	11.6	3.2	8.6	5.2	7.4
Sin Dato	-	0.8	-	-	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

1. Tendencias Migratorias

Una característica social importante encontrada es que el 63.2% de los funcionarios en trevistados ha nacido fuera de Lima Metropolitana (ver Cuadro VI-2).

El origen "provinciano" es predominante, naturalmente, en los directivos de las corporaciones (86.4%), aunque también predominan en el gobierno central (67.4%). En cambio, en las empresas e instituciones públicas, la mayoría de directivos ha nacido en Lima (53.4% y 51.9% respectivamente).

Al analizar el principal lugar de residencia, es decir en el que han vivido la mayor parte de sus vidas, se encuentra una alta concentración en Lima (68.6%), sólo un 29.7% reside en "provincias". Este último porcentaje se explica mayormente por los funcionarios de las corporaciones antes que por los del gobierno central, las empresas e instituciones públicas. También el Cuadro VI-2 permite apreciar este contraste.

Comparando el lugar de nacimiento con el de residencia principal, se obtiene una tasa aproximada de migración neta del orden del 33%. Esta tasa es sólo del 8% en las corporaciones y se eleva a 57% en el gobierno central; en empresas e instituciones públicas alcanza el 35% y el 32% respectivamente.

Cuadro VI-2

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN LUGAR DE NACIMIENTO Y DE RESIDENCIA*
(en %)

Lugar	Gobierno Central		Corporaciones		Empresas Públicas		Instituciones		Total	
	Nacimiento	Residencia	Nacimiento	Residencia	Nacimiento	Residencia	Nacimiento	Residencia	Nacimiento	Residencia
Lima Metropolitana	32.6	89.9	12.0	20.2	53.4	87.9	51.9	81.8	35.7	68.6
Resto del País	67.4	10.1	86.4	78.2	45.7	10.3	45.5	13.0	63.2	29.7
Extranjero	-	-	0.8	-	0.9	0.9	2.6	1.3	0.9	0.4
Sin Dato	-	-	0.8	1.6	-	0.9	-	3.9	0.2	1.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	129		124		116		77		446	

NOTA: * Referida al lugar donde han vivido la mayor parte de su vida.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Por otro lado esta tendencia migratoria se ha dado también en la generación de los padres de los directivos aunque con menor impacto, pues la tasa de migración neta llega al 28% en los padres y al 25% en las madres (ver Cuadro VI-3).

Cuadro VI-3

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO SEGUN LUGAR DE NACIMIENTO
Y LUGAR DE RESIDENCIA* DEL PADRE Y DE LA MADRE
(en %)

L U G A R	P A D R E		M A D R E	
	Nacimiento	Residencia	Nacimiento	Residencia
Lima Metropolitana	14.6	42.6	19.1	44.2
Resto del País	76.0	53.8	77.2	53.6
Extranjero	9.2	1.6	3.3	1.1
Sin Dato / Otro	0.2	2.0	0.4	1.1
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Directivos Entrevistados: 446

NOTA: Referida al lugar donde han vivido la mayor parte de su vida.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Asimismo, la tendencia migratoria cuando no se produce hacia Lima, se produce hacia zonas urbanas en provincias, esto puede apreciarse en el Cuadro VI-4, para el caso específico de las corporaciones. En éstas la baja tasa de migración hacia Lima se acompaña de tasas ligeramente más elevadas dentro de las regiones provinciales. Así un 20% de los funcionarios nació en lugares que no son ni capital de departamento ni capital de provincia, sin embargo ahora sólo reside allí el 3%. Semejante es el caso de los que nacieron en capital de provincia, 20% nació allí y ahora reside sólo el 14%.

Cuadro VI-4

DIRECTIVOS DE CORPORACIONES DEL SECTOR PUBLICO PERUANO
SEGUN LUGAR DE NACIMIENTO Y LUGAR DE RESIDENCIA
(en %)

L U G A R	Nacimiento	Residencia
Lima Metropolitana	12.0	20.2
Otra Capital del Departamento	46.0	60.5
Capital de Provincia	20.2	14.5
Otro Lugar	20.2	3.2
Extranjero	0.8	--
Sin Dato	0.8	1.6
Total	100.0	100.0

Directivos Entrevistados: 124

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Las tendencias migratorias se confirman si se considera el análisis de los lugares en los que estudiaron los entrevistados (ver Cuadro VI-5 y VI-6).

Cuadro VI-5

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO SEGUN LUGAR DONDE ESTUDIARON PRIMARIA, SECUNDARIA, FINALIZARON SECUNDARIA Y ESTUDIARON PRIMERA PROFESION (en %)

Grado de Instrucción Lugar	Primaria	Secundaria	Finalizó Secundaria	Primera Profesión
Lima Metropolitana	42.2	51.3	56.0	76.5
Resto del País	55.9	47.9	42.6	19.3
Extranjero	0.9	0.6	0.6	2.2
Sin Dato / No Terminó	0.4	0.2	0.6	2.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Directivos Entrevistados: 446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Si se compara el lugar de nacimiento (Cuadro VI-2) con los distintos lugares donde han estudiado los directivos se advierte una creciente preferencia por Lima conforme se buscan niveles educativos mayores.

El 35.7% de los funcionarios ha nacido en Lima, pero el 42.8% ha estudiado la primaria allí; el 51.3% ha estudiado la secundaria y un 56.1% la terminó allí. Más aún el 76.5% ha estudiado su profesión en Lima, y si se tiene en cuenta que la mayoría reside en Lima se comprueba que hay una tendencia creciente a migrar y radicar en la capital, con excepción de aquellos que han seguido estudios profesionales en Lima y luego han vuelto a sus lugares de origen. Esto último se puede apreciar en el Cuadro VI-6, en este se observa que 47.6% de los directivos de las corporaciones estudió su profesión en Lima, pero sólo el 20.2% del total ha tenido como residencia principal esta ciudad.

La creciente migración originada por el factor educación difiere según la instancia organizativa de gobierno. A nivel global se encuentra que el 56% finalizó la secundaria en Lima y el 76.5% estudió la profesión allí mismo, obteniéndose una tasa de migración de 20.5%. Esta tasa se eleva ligeramente al 21% en corporaciones y a 26.3% en el gobierno central, siendo sólo de 12.9% en empresas públicas y de 20.8% en las instituciones. Los directivos de las corporaciones han tendido a quedarse en su lugar de origen, estudiando la secundaria y la profesión, 72.6% y 48.4% respectivamente, en provincias.

Los estudios para lograr una segunda y tercera profesión ocasionan una mayor migración hacia Lima, aunque en conjunto, el propio fenómeno de más de una profesión, no se da con frecuencia.

Cuadro VI-6

DIRECTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO SEGUN LUGAR DE ESTUDIO DEL ÚLTIMO AÑO DE SECUNDARIA Y DE LA PROFESIÓN
(en %)

Nivel de Gobierno Lugar	Gobierno Central			Corporaciones			Empresas Públicas			Instituciones			TOTAL		
	Finalizó Secundaria	1ra Profesión	2da y 3ra Profesión												
Lima Metropolitana *	61.2	87.5	83.4	26.6	47.6	50.0	73.3	86.3	85.0	68.8	89.6	93.8	56.0	76.5	77.3
Resto del país	38.0	8.6	8.3	72.6	48.4	44.5	25.9	7.7	10.0	27.3	6.5	-	42.0	19.1	22.7
Extranjero	-	3.1	8.3	-	0.8	5.5	0.8	1.7	5.0	2.6	3.9	6.2	0.7	2.0	*
Sin Dato / No Estudios	0.8	0.8	*	0.8	3.2	*	--	4.3	*	1.3	--	*	0.7	2.0	*
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	129	129	12	124	124	18	116	116	20	77	77	16	446	446	66

NOTA: Sólo se han contabilizado los que mencionaron segunda y/o tercera profesión.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

2. Origen Socio-Económico

En este acápite se analizan los factores educativos y ocupacionales de los padres de los directivos del sector público, ya que éstos influyen en la trayectoria de los funcionarios. También se analiza la pertenencia a grupos sociales institucionalizados.

2.1 Ocupación de los Padres

Los padres del 35.4% de los entrevistados, han ejercido su ocupación principal en alguna entidad pública como se aprecia en el Cuadro VI-7.

Cuadro VI-7

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO
SEGUN TIPO DE ENTIDAD EN LA QUE TRABAJARON
EL PADRE Y LA MADRE
(en %)

Tipo de Entidad	Padre	Madre
Pública	35.4	13.5
Empresa Privada	17.7	5.4
Independiente	46.7	16.3
Su Casa	--	63.2
Sin Dato	0.2	1.6
Total	100.0	100.0

Directivos Entrevistados: 446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Un 11% de los padres pertenecía a las fuerzas armadas y policiales, y otro 11% a los sectores educación y salud, según se ve en el Cuadro VI-8.

Cuadro VI-8

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO
SEGUN SECTOR EN EL NIVEL QUE TRABAJARON
EL PADRE Y LA MADRE

S E C T O R	Padre	Madre
Comercio	19.5	10.8
Agricultura	15.7	1.3
Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales	11.0	-
Educación / Salud	11.0	13.2
Industria	11.0	2.5
Minería / Artesanal	4.7	2.0
Su Casa	-	63.2
Otros	26.0	4.5
Sin Dato	1.1	2.5
Total	100.0	100.0

Directivos Entrevistados: 446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo

Una parte importante de los funcionarios (46.7%) tiene padres que han trabajado como independientes y que pertenecieron, probablemente, a los sectores medios. Estos pueden ser en gran parte los vinculados al comercio (19.5%), a la agricultura (15.7%), a la industria (11.0%) y a la minería / artesanía (4.7%), como se muestra en el Cuadro VI-8.

Cabe señalar, por otra parte, que el 17.7% de los padres han trabajado en forma de pendiente en empresas privadas.

En el Cuadro VI-9, se aprecia que sin ser su ocupación principal, un grupo de padres estuvo vinculado al sector agropecuario y otro al sector comercial (39.5% y 42.8% respectivamente).

Cuadro VI-9

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO
SEGUN SECTOR EN EL QUE LOS PADRES
TRABAJARON TEMPORALMENTE *

S E C T O R	% (1)
Agropecuario	39.5
Comercial	42.8
Administración Pública	35.9

Directivos Entrevistados: 446

NOTAS: * Sin ser su ocupación principal.

(1) El porcentaje es sobre el total de los entrevistados (446).

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

El análisis de la ocupación principal de la madre ratifica algunos de los rasgos vistos en el padre (Cuadro VI-7 y VI-8). Se deduce que el 13.5% de las madres que ha laborado en alguna entidad pública, lo ha hecho principalmente en educación y salud. Otro 16.3% ha trabajado por su cuenta y ha estado ligado al comercio, industria, artesanía y agricultura. La gran mayoría de las madres (63.2%) no trabajó, se dedicaba a su hogar.

2.2 Educación de los Padres

Al análisis de la situación ocupacional de los padres, se agrega el análisis del nivel educativo alcanzado (ver Cuadro VI-10).

Cuadro VI-10

DIRECTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN NIVEL DE INSTRUCCIÓN DEL PADRE Y DE LA MADRE
(en %)

Nivel de Gobierno Nivel Educativo	Gobierno Central		Corporaciones		Empresas Públicas		Instituciones		Total	
	Padre	Madre	Padre	Madre	Padre	Madre	Padre	Madre	Padre	Madre
Sin Educación Formal	-	2.3	-	1.6	-	0.9	-	1.3	-	1.6
Primaria	18.6	28.7	29.0	39.5	11.2	20.7	10.4	24.7	18.2	28.9
Secundaria o Técnica	41.1	55.8	49.2	46.8	42.2	68.0	40.2	61.0	43.5	57.4
Superior Incompleta	8.5	2.3	4.0	-	3.4	1.7	7.8	3.9	5.8	1.8
Superior Completa	25.6	9.3	13.8	10.5	40.6	6.9	35.1	7.8	27.8	8.7
Post-Grado	5.4	1.6	1.6	-	2.6	0.9	5.2	1.3	3.6	0.9
Sin Dato	0.8	-	2.4	1.6	-	0.9	1.3	-	1.1	0.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados:	129	129	124	124	116	116	77	77	446	446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

En el caso de los padres, sólo un 37.2% tiene educación superior, cifra que disminuye al 11.4% en el caso de las madres. En la generación de los entrevistados el 98% tiene educación superior.

Esto significa que por cada cinco entrevistados con instrucción superior, hay dos padres con ese nivel. Esta modificación del nivel educativo es corroborado por una serie de datos, que se señalan a continuación:

Sólo el 14.3% de los padres de los directivos de corporaciones ha recibido educación superior, mientras que en empresas públicas esta cifra llega al 43.1%, en instituciones al 40.3% y en el gobierno central al 31.0%.

De las madres de los funcionarios de corporaciones, el 41.1% tiene sólo educación primaria o no tiene educación formal; en las empresas públicas este porcentaje es de 21.6%, en instituciones se eleva a 26.0% y en el gobierno central a 31.0%.

El 18% de los padres de directivos del gobierno central, el 29% de los de las corporaciones, el 11% de los de instituciones y el 10% de los de empresas sólo llegaron a cursar la primaria.

2.3 Pertenencia a Instituciones

Un tercer factor a incorporar en este análisis es la afiliación de los padres a distintas instituciones (ver Cuadro VI-11).

Cuadro VI-11

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN TIPO DE INSTITUCIONES A LAS QUE PERTENECIERON SUS PADRES
(en %)

Nivel de Gobierno Tipo de Instituciones	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
Gremiales	17.8	25.0	23.2	23.4	22.2
Colegios Profesionales	11.7	4.8	17.2	11.7	11.2
Sociales	45.0	44.0	56.9	54.6	49.6
Ninguna	38.8	34.7	29.3	29.9	33.6
Sin Dato	0.8	7.3	5.2	2.6	4.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Existe poco afán en ellos por incorporarse a sus respectivas instituciones profesionales, sólo el 11.2% está colegiado, frente al 31.4% que tiene educación superior completa o post-grado. El 17.2% de los padres de los directivos de las empresas públicas está colegiado, en las corporaciones lo está sólo el 4.8%, y en las instituciones públicas y en el gobierno central el 11.7% se ha colegiado.

Dicho lado, el 49.6% de los padres pertenece a alguna institución social. Se deduce de aquí, que dichas instituciones juegan un rol importante en el ascenso social de los padres, a quienes ya se ha caracterizado como de clase media.

El 25% de los padres de los directivos de las corporaciones, ha pertenecido a instituciones gremiales, y en el gobierno central esta cifra ha sido de 17.8%, en empresas públicas y en instituciones han sido de 23.2% y 23.4% respectivamente.

En cuanto a los mismos directivos, los resultados muestran (ver Cuadro VI-12), que a diferencia de sus padres la mayoría está colegiado: 70.6%. La proporción de colegiados respecto al total de profesionales es de 72% en la generación de los directivos y de 36% en la de los padres. La colegiación de los directivos alcanza un nivel menor en las corporaciones, 61.3%, y en las instituciones y empresas públicas alcanza al 71.4% y al 69.8% respectivamente.

Cuadro VI-12

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN TIPO DE INSTITUCIONES A LAS QUE PERTENECEN
(en%)

Nivel de Gobierno Tipo de Instituciones	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
Gremiales	43.4	13.7	43.1	29.9	32.7
Colegios Profesionales	79.8	61.3	69.8	71.4	70.6
Sociales	55.8	73.4	71.6	58.4	65.2
Ninguna	9.3	13.7	4.3	14.3	10.1
Sin Dato	-	0.8	-	-	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Al igual que sus padres los funcionarios pertenecen a alguna institución social (65.2%). En corporaciones y empresas públicas este aspecto cobra mayor importancia (73.4% y 71.6% respectivamente), que en las instituciones y el gobierno central (58.4% y 55.8% respectivamente).

La pertenencia a instituciones gremiales tiene mayor incidencia en el gobierno central (43.4% y en las empresas públicas (43.1%). En corporaciones, en cambio, sólo tiene un peso del 13.7% a diferencia de los padres 25%, (ver Cuadro VI-11 y VI-12).

También se ha examinado la participación política de los padres de los entrevistados. Asumieron cargos políticos el 11.9% de los padres, siendo este factor de mayor relevancia en las corporaciones (13.7%), y menor en las instituciones públicas, (ver Cuadro VI-13).

Cuadro VI-13

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN DESEMPEÑO DE CARGO POLITICO DEL PADRE
(en %)

Nivel de Gobierno Desempeño Cargo Político	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
Sí	12.4	13.7	11.2	9.1	11.9
No	86.8	79.0	83.6	88.3	84.1
Sin Dato	0.8	7.3	5.2	2.6	4.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

2.4 Educación Escolar

Un cuarto elemento a tener en cuenta para configurar el perfil socio-económico de los funcionarios es el colegio de procedencia, (Cuadro VI-14).

Cuadro VI-14

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO
SEGUN CENTRO EDUCATIVO DONDE REALIZARON
LA MAYOR PARTE DE SU EDUCACION
PRIMARIA Y SECUNDARIA
(en %)

Centro Educativo	Educación Primaria	Educación Secundaria
Particular 1ra Categoría	16.6	16.6
Particular Otras Categorías	27.6	17.0
Nacional	55.6	62.2
Militar	-	4.0
Sin Dato / No Terminó	0.2	0.2
Total	100.0	100.0

Directivos Entrevistados: 446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Predominan los colegios nacionales tanto en la primaria (55.6%) como en la secundaria (66%); pero es de destacar la diferencia observada en los colegios particulares. Se puede afirmar que una porción de directivos estudian primaria en colegios particulares que no son de primera categoría y se trasladan luego a colegios nacionales. Este fenómeno, a su vez puede ser asociado a la migración hacia Lima.

Si se relacionan los distintos tipos de colegio, con la entidad en que trabajan los directivos (ver Cuadro VI-15), se podrá apreciar diferencias. Así el mayor porcentaje de directivos que proviene de colegios particulares de primera categoría (43.8%) trabaja en empresas públicas, los que mayormente estudiaron en colegios particulares pero no de primera categoría, se desempeñan en el gobierno central (34%), los que mayormente estudiaron en colegios nacionales son directivos de corporaciones (37%) y finalmente el mayor porcentaje de egresados de colegios militares (43%) trabaja en el gobierno central.

Cuadro VI-15

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN CENTRO EDUCATIVO DONDE TERMINARON LA SECUNDARIA
(en %)

Nivel de Gobierno Centro Educativo	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
Particular 1ra Categoría	28.8	6.8	43.8	20.6	100.0
Particular Otras Categorías	33.7	19.5	28.6	18.2	100.0
Nacional	26.0	37.0	20.0	17.0	100.0
Militar	43.0	17.8	32.1	7.1	100.0
Sin Dato / No Terminó	33.3	33.3	-	33.3	100.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446

FUENTE: ESAN, PGP, Sodeo.

3. Profesionalización

Uno de los elementos claves para atender las características sociales de los directivos entrevistados es la educación superior: la profesional y la especialización.

3.1 Profesión

El 97.8% de los directivos poseen alguna profesión (Cuadro VI-16), factor que se ha convertido en primordial en la selección de los funcionarios en los últimos 20 años.

El Estado, en su cuerpo directivo, ha priorizado en estos últimos años las carreras técnicas y las administrativas 74.9%, sobre las tradicionales de derecho y medicina, aproximadamente 9.7% (3).

Las carreras técnicas a su vez predominan sobre las carreras administrativas (55.4% y 29.6% respectivamente). Pero ya no en el caso de directivos que estudiaron una segunda profesión, pues esta segunda carrera se orienta hacia la administración y el derecho (4), tal como se puede observar en el Cuadro VI-17.

(3) En estos valores a influido probablemente la metodología de selección de la muestra, la diferencia, en general, debe ser menor.

(4) Cabe indicar que el derecho es una carrera afín a la administración pública.

Cuadro VI-16

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN PRIMERA PROFESION
(en %)

Nivel de Gobierno Areas Profesionales	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
Tecnología y Ciencias de la Ingeniería	51.1	37.9	47.4	44.2	45.3
Ciencias Agropecuarias	9.3	11.3	6.0	15.6	10.1
Ciencias de la Administración y Economía	19.4	37.9	28.5	35.0	29.6
Ciencias Jurídicas y Sociales	7.8	7.3	8.6	2.6	7.0
Medicina	9.3	-	-	-	2.7
Otros	2.3	2.4	5.2	2.6	3.1
No tiene Estudios/Sin Dato	0.8	3.2	4.3	-	2.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Cuadro VI-17

PROFESIONES DE DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO
SEGUN AREAS DE ESTUDIO
(en %)

Areas de Estudio	Primera Profesión	Segunda Profesión	Tercera Profesión	Total Profesiones
Tecnología y Ciencias de la Ingeniería	46.3	15.3	-	42.0
Ciencias Agropecuarias	10.3	1.7	-	9.2
Ciencias de la Administración y Economía	30.3	54.1	57.1	33.4
Ciencias Jurídicas y Sociales	7.1	15.3	42.9	8.6
Medicina	2.8	1.7	-	2.6
Otros	3.2	11.9	-	4.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Profesiones Estudiadas	436	59	7	502

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

La profesionalización tiene matices según las distintas instancias organizativas del Estado (ver Cuadro VI-16). Así por ejemplo en las corporaciones se da mayor énfasis a las ciencias administrativas y económicas (37.9%) y a las ciencias agropecuarias (11.3%).

Hemos visto que para seguir estudios superiores, la capital del país es la preferida, lo que permite a muchos migrantes radicar definitivamente ahí y en el caso de los directivos de las corporaciones, migran temporalmente para efectos de estudio.

La mayoría de los funcionarios (76.2%) ha estudiado en universidades nacionales (Cuadro VI-18). Nuevamente se advierten diferencias según las distintas instancias organizativas del sector público. En las empresas públicas e instituciones hay una mayor presencia de profesionales provenientes de universidades particulares (22.7% y 18.3% respectivamente). En cambio en las corporaciones y en el gobierno central predominan los egresados de universidades nacionales (79.8% y 82.1% respectivamente); en las corporaciones es altamente significativa la presencia de profesionales que estudiaron en universidades nacionales de provincia (45.6%) porcentaje que sólo llega al 7.1% en el gobierno central.

Cuadro VI-18

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN UNIVERSIDAD DE ESTUDIO
(en % *)

Nivel de Gobierno Universidades	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
Nacionales (Lima)	75.0	34.1	61.4	71.0	59.5
Nacionales (Provincia)	7.1	45.6	5.3	4.3	16.7
Particulares	9.3	11.6	22.7	18.3	15.1
Otros / Sin Dato	8.6	8.7	10.6	6.4	8.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Profesiones Estudiadas	140	138	132	93	503

NOTA: * Los porcentajes son sobre el total de profesiones estudiadas, no sobre el total de directivos.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

De esta manera se confirma la tendencia a la profesionalización ya evidenciada cuando se trató la colegialización de los directivos en el Cuadro VI-12.

3.2 Post-Grados

Que el 49.1% de los entrevistados posea estudios de post-grado (ver Cuadro VI-19), nos señala la importancia de los estudios superiores más allá del término de una profesión, para quienes ocupan cargos directivos. Mientras que en las corporaciones sólo un 27.4% de los entrevistados posee estudios de post-grado, en el gobierno central en las empresas e instituciones públicas este porcentaje supera el 50%.

Cuadro VI-19

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO CON ESTUDIOS DE POST-GRADO
POR NIVEL DE GOBIERNO
(en %)

Nivel de Gobierno Tiene estudios de post-grado	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
Sí, Completos	53.4	26.6	53.4	51.9	45.7
Sí, Incompletos	4.7	0.8	1.7	7.8	3.4
No, Sin Dato	41.9	72.6	44.9	40.3	50.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Las áreas de los estudios de post-grado seguidos muestran un interés creciente por la administración (45.6%) y la administración pública (16.0%), situación que puede entenderse como ligada a la necesidad de adaptarse a una situación laboral dada. (ver Cuadro VI-20).

Así los post-gradados en administración pública son mucho más frecuentes, casi el doble, en corporaciones que en las otras instancias organizativas o niveles del Estado. La juventud de estos directivos permite deducir que se especializan en esta área mientras están trabajando allí (5).

Por otro lado, en empresas públicas los post-gradados en administración alcanzan el 61.4% que también es casi el doble respecto del resto de instancias organizacionales, aunque en las instituciones públicas este porcentaje también es alto 46.3%.

(5) El 65.9% de los entrevistados en corporaciones que expresaron tener post-grado, señalaron que trabajaban o tuvieron licencia mientras estudiaban el post-grado.

Cuadro VI-20

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN AREA DE POST-GRADO SEGUIDA
(en %)

Nivel de Gobierno Area de Post-Grado	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
Técnico Profesional	45.9	31.7	23.8	44.8	36.8
Administración	33.9	36.9	61.4	46.3	45.6
Administración Pública	17.4	31.7	12.8	8.9	16.0
Otros	2.8	-	2.0	-	1.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	109	41	101	67	318

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

3.3 Cursos de Especialización

Ante todo conviene señalar que la opción por este tipo de perfeccionamiento (ver Cuadro VI-21), frente a los post-gradados (6), (aunque no son excluyentes) puede explicarse por su mayor agilidad y el menor tiempo que demandan.

Cuadro VI-21

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
CON CURSOS DE ESPECIALIZACION
(en %)

Nivel de Gobierno Tiene Cursos de Especialización	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	Total
Sí	90.7	83.9	83.6	89.6	86.8
No	9.3	15.3	16.4	10.4	13.0
Sin Dato	-	0.8	-	-	0.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Las tendencias que se han venido percibiendo en las segundas profesiones y los post-gradados, se corroboran examinando las áreas de los cursos de especialización seguidos por los directivos (ver Cuadro VI-22).

Algo más de la tercera parte (35.0%) de los entrevistados ha seguido cursos técnico-profesionales, cifra ligeramente inferior a la encontrada en los post-gradados. Este porcentaje se eleva a 44.7% en el gobierno central y a 39% en las instituciones públicas.

Por el contrario, en corporaciones se encuentra una mayor frecuencia de cursos relativos a la administración (37%) y a la administración pública (28.5%) y en empresas públicas una mayor frecuencia de cursos relativos a la administración (66%).

Esto ratifica y acentúa lo ya expresado, en el sentido de que, los directivos del sector público, buscan vincular sus estudios de perfeccionamiento al área de trabajo en que se están desempeñando.

(6) Más de 86% de los entrevistados manifiesta haber seguido por lo menos un curso de especialización, mientras que los que siguieron estudios de post-grado alcanzaron el 50%.

Cuadro VI-22

DIRECTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO PERUANO POR NIVELES DE GOBIERNO SEGUN AREAS DE ESTUDIO DE POST GRADOS Y DE CURSOS DE ESPECIALIZACION
(en %)

Nivel de Gobierno Areas de Estudio	Gobierno Central		Corporaciones		Empresas Públicas		Instituciones		Total	
	Post Grados	Cursos Especialización	Post Grados	Cursos Especialización	Post Grados	Cursos Especialización	Post Grados	Cursos Especialización	Post Grados	Cursos Especialización
Técnico Profesional	45.9	44.7	31.7	34.3	23.8	23.0	44.8	39.0	36.8	35.0
Administración	33.9	36.2	36.6	37.2	61.3	66.0	46.3	47.8	45.6	46.9
Administración Pública	17.4	17.3	31.7	28.5	12.9	10.6	8.9	12.6	16.0	17.3
Otros	2.8	1.8	-	-	2.0	0.4	-	0.6	1.6	0.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Directivos Entrevistados	109	271	41	239	101	256	67	159	318	925

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

CAPITULO SETIMO

EL FUNCIONARIO

Laura Acosta de Quijandria

CAPITULO SETIMO

EL FUNCIONARIO

El sistema estatal cuenta para la ejecución de sus funciones con individuos organizados jerárquica y técnicamente. Estos cumplen, a través de sus acciones, con los objetivos propuestos por el gobierno bajo las condiciones de organización y gestión que existen en él.

En este documento se intenta, a partir de algunos datos recogidos en el Sondeo (1), analizar cómo los cuadros de más alto nivel del Estado, constituidos por directivos y profesionales, perciben la gerencia o función pública y cómo se ubican en ella a partir de sus motivaciones individuales. Con este objeto se presentan las respuestas a cuatro preguntas formuladas en el Sondeo, y también algunas opiniones vertidas en entrevistas tanto a directivos del sistema estatal como a personas que se encuentran trabajando en el sector privado, pero que tuvieron experiencia laboral en diversas entidades del sector público.

Las cuatro preguntas seleccionadas del Sondeo fueron:

1. ¿Cuál fue la razón principal por la cual usted ingresó al sector público en el último trecho de su carrera?
2. ¿Cuáles considera usted que son los aspectos que contribuyen a que se sienta satisfecho o insatisfecho con su puesto?
3. Quisiéramos saber algunos aspectos relativos a sus aspiraciones para el futuro: ... En relación a su trabajo en el sector público usted desearía...

(1) Se trata del Sondeo de Cuadros Directivos realizado por el Proyecto de Gestión Pública de ESAN.

4. Obviando por supuesto los cargos políticos (como figura pública) ¿desearía usted que sus hijos se desarrollen profesionalmente en el sector público?... ¿Por qué?

El Sondeo se aplicó a un grupo de 446 directivos y profesionales, distribuidos en cuatro niveles de gobierno (o instancias organizativas), en tres niveles jerárquicos, y en tres tipos de tareas: de línea, administración y planificación (2).

Es importante remarcar que el 95.5% de estos directivos ha cursado estudios universitarios completos y que de ellos el 49.1% ha realizado estudios de postgrado. Sólo el 1.8% no cuenta con formación universitaria.

A continuación se presenta el análisis de las preguntas.

1. La Motivación

¿Cuál fue la razón por la cual usted ingresó al sector público en el último trecho de su carrera?

El Cuadro VII-1 muestra las respuestas de los directivos agrupados por niveles de gobierno.

La lectura horizontal de este cuadro permite apreciar que los mayores porcentajes corresponden a: "le resultaba más atractivo profesionalmente" con 26.9%; en segundo lugar "no tenía alternativa" con 18.4%; y tercero "le resultaba más atractivo económica y profesionalmente", 18.2%.

Este resultado indica que la alternativa profesional es la más significativa y cobra mayor relevancia en el caso de las instituciones públicas en las cuales, puede afirmarse, se cumplen funciones que requieren un ejercicio profesional más explícito (investigación, normalización, ejecución de proyectos, etc. ...).

En la lectura horizontal, es de destacar que los mayores porcentajes corresponden a las opciones: "no tenía otra alternativa" y "le ofrecía mayor estabilidad", tanto en las corporaciones, como en el gobierno central. Estas respuestas expresan un cierto realismo, no es casual que estos dos niveles de gobierno compartan el mismo régimen laboral y similares requisitos, menos explícitos, en términos de experiencia profesional.

Las empresas públicas se presentan como espacios laborales más atractivos económica y profesionalmente.

Luego, puede establecerse una caracterización tentativa de los directivos entrevistados, examinando las motivaciones que los conducen a asumir un trabajo de liderazgo en las diversas entidades del sistema estatal (3).

(2) La constitución de la muestra puede verse en el Capítulo II de este mismo documento.

(3) No dejamos de tener en cuenta que una caracterización más acabada implicaría un mayor trabajo con los datos que se tienen tanto en el aspecto socio-educacional, como en los de experiencia laboral de los encuestados.

Cuadro VII-1

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
Y POR RAZON DE INGRESO AL SECTOR PUBLICO
EN EL ULTIMO TRECHO DE SU CARRERA
(en %)

Razones \ Nivel de Gobierno	Gobierno Central		Corporaciones		Empresas Públicas		Instituciones Públicas		Total	Directivos Entrevistados	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%		Nº	%
Le resultaba más atractivo profesionalmente	30.0 27.9		15.8 15.3		30.0 31.0		24.2 37.7		100.0	120	26.9
Le resulta más atractivo económicamente y profesionalmente	27.2 17.0		21.0 13.7		39.5 27.6		12.3 13.0		100.0	81	18.2
No tenía otra alternativa	36.6 23.2		34.1 22.6		13.4 9.5		15.9 16.9		100.0	82	18.4
Le ofrecía mayor estabilidad	36.4 12.4		43.1 15.3		9.1 3.4		11.4 6.5		100.0	44	9.9
Le convenía económicamente	35.5 8.5		29.0 7.3		19.4 5.2		16.1 6.5		100.0	31	7.0
Se lo demandaron sus superiores	33.3 4.7		11.1 1.6		33.3 5.		22.3 5.2		100.0	18	4.0
Se lo demandó el partido como servicio público	25.0 1.6		25.0 1.6		25.0 1.7		25.0 2.5		100.0	8	1.8
Otros	2.6 0.8		44.8 13.7		36.8 12.1		15.8 7.8		100.0	38	8.5
No Informó	20.8 3.9		45.9 8.9		20.8 4.3		12.5 3.9		100.0	24	5.4
Total	100.0		100.0		100.0		100.0			446	100.0
Directivos Entrevistados	129		124		116		77				

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Con este criterio se ha reagrupado las distintas opciones determinando tres tipos de motivaciones:

- a. Motivación individual sin proyecto, que incluye: "no tenía otra alternativa", "le ofrecía mayor estabilidad", "le convenía económicamente".
- b. Motivación individual con proyecto, que incluye: "le resultaba más atractivo profesionalmente" y "le resultaba más atractivo económica y profesionalmente".
- c. Motivación de servicio público, que incluye: "se lo pidió el partido como servicio público" y "se lo demandaron sus superiores".

Las dos primeras se refieren a la existencia o no de un proyecto, porque se supone que todo individuo organiza su vida en función de un proyecto personal que involucra aspectos valorativos individuales, familiares y sociales y que expresa sus motivaciones y aspiraciones. Este proyecto va a implicar para él una necesaria elección permanente entre alternativas que se le van presentando, permitiéndole o no la realización del mismo. Quien más armónicamente puede vivir en relación a su proyecto de vida, indudablemente podrá realizar una acción más coherente y optar por decisiones más adecuadas cuando se trate de cumplir con la función para la cual ha sido seleccionado o él mismo ha elegido. Estos serán denominados: directivos integrados (4).

Se asume que los directivos integrados, toman acciones adecuadas para un mejor desarrollo de sus organizaciones y con ellas concurren al cumplimiento de la misión del Estado, o función estatal, en forma óptima.

El Cuadro VII-2 corresponde a la reagrupación de los directivos en base a los tres tipos señalados y los distribuye fundamentalmente en dos grupos: aquéllos que tienen una motivación individual con proyecto, que representan el 52.3% del total y aquéllos que no lo tienen, 40.9%. La vocación de servicio público, tipo C, aún cuando no se había explicitado con claridad en las alternativas, no aparece como algo "natural" como podría haberse esperado a partir de algunas opiniones recogidas en entrevistas abiertas.

..."quién ejerce la función pública en altos niveles de responsabilidad debe tener antes que nada, una alta vocación de servicio público..." (Gerente General de Empresa Pública).

..."la vocación de servicio de los gerentes generales, debe pasar básicamente por un compromiso con el país..." (Ex-Presidente de Empresa Pública y funcionario de otras entidades, actualmente trabaja en el sector privado).

El tipo A de alguna manera correspondería a aquéllos a quienes suele hacerse referencia cuando se alude a funcionarios públicos en un sentido peyorativo. Funcionarios desmotivados, poco creativos, ineficientes y no capacitados, para quienes el Estado representa sólo un lugar de trabajo no deseado y sentido como sino fatal.

(4) En un análisis posterior debe tenerse en cuenta que tanto en las corporaciones como en las empresas públicas, un porcentaje mayor al 10% respondió "otros". Algunos "otros" para corporaciones señala el deseo de quedarse en la región o el deseo de permanecer cerca de la familia. En el caso de empresas públicas se señala el deseo de "hacer algo por el país" o el sector público visto como vocación de servicio.

Cuadro VII-2

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN TIPO DE MOTIVACION
(en %)

Nivel de Gobierno Tipo de Motivación	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones Públicas	Directivos Entrevistados	
					Nº	%
A Individuo sin Proyecto	46.3	58.3	21.6	33.8	157	40.9
B Individuo con Proyecto	47.2	37.5	70.1	57.4	201	52.3
C Servicio Público	6.5	4.2	8.3	8.8	26	6.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	384	100.0
Directivos Entrevistados	123	96	97	68	384	

NOTA: No incluye otros y los que no informaron.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

El tipo B correspondería a aquéllos que, si bien no responden al tipo idealizado de funcionario público directivo con alta vocación de servicio, sí son individuos que se plantean la posibilidad de articular su motivación individual al ejercicio de la función pública en tanto ésta les ofrezca el desarrollo profesional que ellos desean. Este individuo, se plantea el reto de armonizar sus motivaciones e inquietudes individuales en una acción que va dirigida al cumplimiento de una responsabilidad social a través del cumplimiento de un trabajo en el Estado que junto con la realización profesional puede conllevar al cumplimiento de la función pública y con ello al de la misión del Estado.

Es importante que no se deje de lado el hecho de que su motivación es de tipo individual. Las funciones del Estado pueden definirse más o menos claramente para cada organización en términos de una especificidad funcional, y en ese contexto sus profesionales y directivos tienen la posibilidad de realizar tareas concretas para las cuales ellos están preparados; sin embargo el entorno no necesariamente presenta las condiciones óptimas para el cumplimiento y desarrollo de esta función pública y consiguientemente tampoco para el desarrollo profesional que es la motivación fundamental de esos directivos.

En efecto, muchas veces no se llega a definir con claridad cómo desarrollar la función pública concreta. En otros, las instancias que tienen la responsabilidad de hacerlo, pueden haber definido la función, pero no hay medios para implementarla. En cualquier caso lo que se encuentra es que no hay consistencia en el desarrollo de la función, generando una situación en la cual tanto la entidad como sus directivos no pueden actuar adecuadamente en la tarea para la cual se han preparado.

Entonces, si bien el Estado brinda la posibilidad de que los individuos puedan ir desarrollando una vocación de servicio a partir del logro de sus proyectos individuales, las condiciones que brinda para ello no siempre se ajustan a lo que ellos se plantearon al asumir el liderazgo de estas organizaciones, estos elementos conducen en algunos casos a sentimientos de frustración y confusión que inciden en la gestión del sistema estatal.

El funcionario tipo C en el Cuadro VII-2 alcanza un 6.8%, esto señala que la vocación de servicio público no necesariamente es la motivación que conduce inicialmente a los indi

viduos a trabajar en el Estado. La investigación lleva a suponer que esta vocación tiene un origen inicial en la motivación individual con proyecto (tipo B) y que en la medida en que el entorno permite la adecuación entre desarrollo profesional y función pública -provee los medios, da autonomía en las decisiones, permite la elaboración de estrategias- la vocación de servicio va tomando una dimensión mayor en las decisiones personales de los individuos.

Al respecto se transcriben algunas citas de funcionarios públicos que evidenciarían la brecha entre la función pública y las condiciones para realizarla, y otras que expresan esa movilización hacia la vocación de servicio público:

"... al aparecer tantas restricciones en el manejo gerencial, deja de ser un reto para un gerente manejar una empresa pública" (Gerente General de Empresa Pública).

"... sentimos que tenemos menor poder de decisión, nos estamos convirtiendo en burócratas, tenemos temor de hacer algo... la asesoría legal nunca se usó antes como ahora..." (Gerente General de Empresa Pública).

"... además del atractivo profesional un deseo de hacer algo por el país, una mezcla de mística y deseo profesional" (Gerente Central de Empresa Pública).

"... lo que genera el servicio público es muy superior a la motivación que genera la actividad privada" (Ex-Presidente de Empresa pública y Funcionario, actualmente trabaja en Empresa Privada).

2. La Satisfacción

Otro posible indicador del desarrollo del funcionario o gestor público en la función pública, es el grado de satisfacción o insatisfacción que él siente respecto de su espacio laboral y de la acción que él implementa en su entidad, para ello se trabajará con la segunda pregunta enunciada:

¿Cuáles considera usted que son los aspectos que contribuyen a que se sienta satisfecho o insatisfecho con su puesto?

En el Cuadro VII-3 se observa que el factor de mayor insatisfacción (75.3%) consiste en las bajas remuneraciones, seguido por la falta de incentivos económicos y de posibilidades de capacitación (52.3% y 47.1% respectivamente).

Desde el punto de vista de la satisfacción es importante notar que las relaciones personales constituyen el factor de mayor satisfacción (74%), el respeto y reconocimiento de los superiores también alcanza un porcentaje elevado (70.2%). Estas dos características están vinculadas a los aspectos sociales y de pertenencia grupal de los funcionarios. De alguna manera el espacio laboral se presenta como un lugar de referencia e integración social, igualmente, permite el desarrollo de intereses comunes y de grupos de referencia que van articulándose en nuevos sectores sociales que se incorporan a la vida nacional.

Desarrollar un sistema de relaciones personales amplio con un reconocimiento de los superiores también puede significar en nuestro medio, la posibilidad de pasar a otros espacios laborales dentro o fuera del sector público con ventajas significativas en lo remunerativo, desarrollo personal y posiciones de importancia.

Cuadro VII-3

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO SEGUN ASPECTOS QUE CONTRIBUYEN
A LA SATISFACCION O INSATISFACCION CON EL PUESTO

A S P E C T O S	Satisfacción Directivos*		Insatisfacción Directivos	
	Nº	%	Nº	%
Relaciones Personales	330	74.0	31	7.0
Respeto y Reconocimiento de los Superiores	313	70.2	42	9.4
Enriquecimiento Profesional	232	52.0	139	31.2
Estabilidad en el Puesto	225	50.4	82	18.4
Ascensos Periódicos	160	35.9	141	31.6
Participación en Seminarios y/o cursos internacionales	130	29.1	182	40.8
Becas de Estudio	100	22.4	210	47.1
Bonificaciones Especiales	58	13.0	260	52.3
Remuneraciones	56	12.6	336	75.3

Nota: Los porcentajes estan referidos al mismo de entrevistados que respondieron a cada ítem, sobre el total de 446 directivos.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Otro elemento fundamental referente a este aspecto es el hecho de que en un entorno gerencial donde la función pública no logra un desarrollo adecuado y los bloqueos entre las diversas entidades a nivel de interfaz son frecuentes, las relaciones personales constituyen parte importante para la resolución de problemas en la gestión (5).

Al respecto algunas citas de las entrevistas:

"... yo creo que es muy sencillo que un funcionario pase de la administración pública al sector privado con ventajas. La administración pública da una disciplina administrativa que muchas veces no hay en el sector privado" (Gerente General de Empresa Pública).

"... en el caso de... ha ocurrido algo parecido, ha sido incapaz, sobre todo en la gestión anterior, con esta gestión estamos teniendo entrada con el Ministro, con el Vice-Ministro. Es un problema de personas definitivamente ...allí también ya se está resolviendo, hay una persona que entró que ha sido mi alumno en la universidad..." (Gerente Técnico de Institución Pública).

"respecto a lo que facilita el trabajo: la relación personal de amistad que facilita el acceso más rápido a la información requerida". "...Una buena coordinación a través de relaciones personales". "... conocer personalmente a funcionarios de otras entidades" (Directivos de Dirección General de Ministerio).

(5) Ver Cuadros II-4 y II-5 en el Capítulo II de este mismo documento.

"... Con dos llamadas telefónicas reduje los gastos financieros en 378 mil dólares para este año (1984). Llamé a... en el Banco..., cosa que no había podido hacer el Gerente Financiero de la empresa" (Director Ejecutivo de Empresa Pública).

Otro elemento de satisfacción personal también importante, aunque en menor proporción (52%) es el enriquecimiento profesional, lo que de alguna manera corrobora lo que se señaló en la caracterización de los individuos respecto a las posibilidades que brindaría la función pública como logro de un proyecto individual a través de un desarrollo profesional satisfactorio (tipo B).

La estabilidad parece ser un elemento que siempre está presente, como motivación y como satisfacción, es significativo en tanto alcanza un 50%, la estabilidad laboral en un periodo de crisis severa, se constituye además en un factor importante de seguridad personal y pareciera ser que el Estado la brinda con mayores posibilidades tanto por la continuidad de sus organizaciones como por la legislación laboral.

"... la pérdida de personal que hemos tenido al inicio ya no se da. La rotación profesional es grande, se complica al estar en el sector público. Pero ahora como no hay muchas posibilidades de trabajo en otro lugar, la gente tiende a quedarse" (Gerente de Finanzas y Planeamiento de Empresa Pública).

"... ha tenido que someterse a ello (ley de prohibición de alza de sueldos) y esto ha creado problemas, nosotros hemos tenido un alza en base a lo "técnico". No son muchos los que se van a ir, el medio no ofrece muchas oportunidades" (Gerente General de Empresa Pública).

La lectura de los cuadros precedentes permite apreciar lo que los directivos del sistema estatal sienten respecto de su ubicación actual en él. La lectura de los siguientes muestra cuáles son las expectativas o deseos a futuro que ellos señalan respecto de su acción en el ejercicio de la función pública, o de la posibilidad de que sus hijos se desarrollen en ella profesionalmente.

3. Las Expectativas

Quisiéramos saber algunas cuestiones relativas a sus aspiraciones para el futuro: ...en relación a su trabajo en el sector público usted desearía...

Tal como se puede apreciar en el Cuadro VII-4 el 51.8% de los directivos de los diferentes niveles del sistema estatal que respondieron a la pregunta, desea pasar al sector privado y el 38.6% quiere permanecer en el sector público.

Para quienes desean pasar al sector privado la alternativa más atractiva resulta ser la de permanecer en la condición de dependientes (23.7%) seguida de trabajar independientemente en negocios (22.6%). El desarrollo profesional como actividad independiente parece no ser muy atractivo, sólo alcanza el 5.5%.

Aún cuando no se puede ser concluyente se puede vislumbrar en estas opciones elementos de la tipificación del funcionario enunciada al inicio. Es interesante anotar, por ejemplo, que el 18.4% del total de encuestados, desea dedicarse a los negocios y que precisamente un 18.4% manifestó haber ingresado al sector público porque no tenía otra alternativa de trabajo. Ambas respuestas reflejan una motivación inmediateista sin un proyecto

Cuadro VII-4

DIRECTIVOS DEL SECTOR PÚBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN ASPIRACIONES FUTURAS
(en %)

Aspiraciones Futuras \ Nivel de Gobierno	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones Públicas	Directivos Entrevistados	
					Nº	%
Pasar al Sector Privado	54.0	51.3	50.5	50.1	188	51.8
A una entidad	29.0	15.0	20.9	27.8	86	23.7
Independiente en negocios	17.5	31.3	26.4	16.7	82	22.6
Independiente profesionalmente	7.5	5.0	3.2	5.6	20	5.5
Permanecer en el Sector Público	35.0	41.2	41.8	37.4	140	38.6
En la misma entidad	17.5	25.0	33.0	30.5	93	25.6
En otra entidad	17.5	16.2	8.8	6.3	47	13.0
Otros / Jubilarse	11.0	7.5	7.7	12.5	35	9.6
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	363	100.0
Directivos que Respondieron la Pregunta	120	80	91	72	363	

FUENTE: ESAN, PCP, Sondeo.

de vida, sin embargo no podemos dejar de lado las escasas posibilidades que el medio ofrece y por otro lado existe una idea bastante extendida de que los negocios permiten una mayor autonomía e ingresos significativamente superiores respecto a otras oportunidades laborales (6).

Por otro lado, analizando estos datos por niveles de gobierno si bien se observa que los directivos del gobierno central son los que prefieren mayormente pasar al sector privado (54.0%), la diferencia con el resto de entidades del sector público es mínima, de tal manera que no justifica el análisis por tipo de entidad. De cualquier modo el trasladarse al sector privado ofrece ventajas importantes para quien no tiene una motivación de tipo B. Por otro lado, al igual que con los negocios existe a nivel social la idea estereotipada de que el sector privado es un espacio laboral mucho más interesante que el sector público en términos profesionales, que es eficiente, que tiene objetivos claros y definidos y que en términos de remuneraciones es mucho más generoso. Esta percepción idealizada pareciera que no necesariamente se cumple tal como se desprende de lo manifestado por un entrevistado que ha tenido una larga trayectoria en el sector público en distintas entidades y que actualmente se desenvuelve en el sector privado.

"... Pueden ser, a mi parecer, en una economía como la peruana igualmente ineficientes un gestor público como un gestor privado, porque parte de las características del subdesarrollo es la deficiente formación gerencial empresarial que existe en el Perú en todo tipo de actividades y niveles. La dife

(6) Estas cifras no dejan de ser una mera coincidencia, sin embargo convendría analizar la convergencia de estos aspectos. Otra tarea consistiría en confrontar esta información con la obtenida del sondeo de renunciantes al sector público.

rencia es que normalmente en las actividades públicas esto se registra y se hace notorio de manera más seguida, más persistente que en el caso del sector privado, donde muchas veces existe el mismo tipo de despilfarro, el mismo tipo de error, el mismo tipo de ineficiencia e improvisación, pero que no es percibido por la sociedad... generalmente se maneja como un tema que es de conocimiento de los gerentes de la empresa privada y de los bancos..." (Ex-Director de Empresas Públicas, Ex-Viceministro, actualmente trabaja en un Banco Privado).

El deseo de ejercer independientemente la profesión implica de alguna manera una vocación por la carrera que se ha seguido como estudio básico, pero se advierte que es poco significativo (5.5%), pareciera ser que al igual que el tipo C, que referiría a una vocación "natural", éste no existe y las motivaciones para seguir una carrera serían más bien de tipo instrumental antes que vocacional.

Ahora bien, mientras un 52% de los entrevistados desea pasar al sector privado, hay un 38.6% que desea permanecer en el sector público y de ellos una buena porción (25.6%) en la misma entidad en la que trabaja actualmente. Acá se estaría aludiendo al funcionario tipo B, que aunque percibe las limitaciones que el sistema estatal plantea para su desarrollo profesional a plenitud, por el poco desarrollo de la función pública y los problemas que ello acarrea en la elaboración de estrategias para las acciones específicas que él debe llevar adelante en el cumplimiento de sus tareas (falta de objetivos del gobierno, inestabilidad en las directivas y normas, falta de autonomía, planeamiento, exceso de control, definición de prioridades, etc. ...), desea todavía seguir trabajando en el sector público.

"... los gerentes hemos venido aquí porque queremos hacer las cosas bien, si me botan no importa, trabajo para que las cosas se hagan bien. Yo pienso que el ejecutivo en el sector público aprende en el ejercicio de la función" (Gerente General de Empresa Pública).

4. Las Expectativas en Relación a los Hijos

Obviando por supuesto los cargos políticos (como figura pública), ¿desearía usted que sus hijos se desarrollen profesionalmente en el sector público? ¿Por qué?

En el Cuadro VII-5 se puede observar que el deseo de desarrollo de los hijos en el sector público es reducido (17.5%). Estas respuestas de alguna manera resumen el sentimiento de frustración que podría estar acumulando el ejercicio de la función pública.

Como ya se ha dicho las limitaciones que producen este sentimiento no parecen ni propias de la institución (porque el entorno sobrepasa las posibilidades de la organización para lizándola), ni del individuo (como reto profesional).

Esta apreciación podría reforzarse si se tiene en cuenta que una de las razones para que los hijos no trabajen en el sector público (Cuadro VII-6): el "escaso desarrollo profesional" es precisamente la que con mayor frecuencia se da y se trata de un elemento que se supone constituye una motivación. Las bajas remuneraciones son un elemento objetivo que se puede considerar de carácter coyuntural en la motivación.

La última opción "otros" presenta una frecuencia relativa lo suficientemente alta (14.8%) para justificar un examen atento pues puede expresar con nitidez el sentimiento de frustración al que se hizo alusión:

Cuadro VII -5

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN DESEO DE QUE SUS HIJOS SE DESARROLLEN
PROFESIONALMENTE EN EL SECTOR PUBLICO
(en %)

Desea que Hijos Trabajen en el Sector Público	Nivel de Gobierno				Directivos Entrevistados	
	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones Públicas	Nº	%
Sí	16.3	16.9	21.6	14.3	78	17.5
No	69.8	71.8	50.8	67.5	290	65.0
Deja opción a hijos	4.7	1.6	14.7	9.1	32	7.2
No tiene hijos o no informó	9.3	9.7	12.9	9.1	46	10.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	446	100.0
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446	

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Cuadro VII-6

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN RAZONES POR LAS CUALES NO DESEAN QUE SUS HIJOS
TRABAJEN EN EL SECTOR PUBLICO
(en %)

Razones	Nivel de Gobierno				Total Respuestas	
	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones Públicas	Nº	%
Escaso desarrollo profesional	41.1	35.5	25.9	36.4	155	34.8
Bajas remuneraciones	41.9	25.8	12.1	28.6	122	27.4
Sujeción a procesos políticos	8.5	6.5	8.6	7.8	35	7.8
Inestabilidad	0.8	4.0	-	3.9	9	2.0
Burocracia	3.9	1.6	5.2	2.6	15	3.4
Otros	9.4	24.2	10.3	15.6	66	14.8
No hijos / Sí / No dato	29.4	29.0	49.9	32.5	158	35.5
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446	

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

"... no quiero (que mis hijos) se traumaticen en la realidad del sector público".

"... no hay reconocimiento".

"... no se logra lo que se desearía hacer, aportar para el desarrollo del país...".

"... para que no se frustren...".

Las otras razones mencionadas para que los hijos no trabajen en el sector público aluden a los aspectos que generalmente se identifican como limitaciones para un desempeño eficiente en la administración pública: bajas remuneraciones, sujeción a procesos políticos, burocracia e inestabilidad.

Finalmente, el 17.5% que responde que sí desea que sus hijos trabajen en el sector público más aquéllos que les reservan la posibilidad de elegir 7.2%, constituyen probablemente el segmento de funcionarios (24.7%) para los cuales el Estado a pesar de todo, sí representa una alternativa de vida y desarrollo de su proyecto personal, esto es el grupo de directivos del tipo B y son quizás quienes de alguna manera han ido desarrollando una vocación de servicio público.

Por otro lado un 5% (Cuadro VII-7) expresa explícitamente la vocación de servicio al país como razón para que sus hijos trabajen en el sistema estatal reafirmando nuevamente la caracterización hecha en tanto corresponden al tipo C.

Cuadro VII-7

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN RAZONES POR LAS CUALES DESEAN QUE SUS HIJOS
TRABAJEN EN EL SECTOR PUBLICO
(en %)

Nivel de Gobierno Razones	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones Públicas	Total Respuestas	
					Nº	%
Desarrollo profesional	7.8	9.7	12.9	5.2	41	9.2
Servicio al país	5.4	4.0	7.3	5.2	21	4.7
Otro	5.4	5.6	2.6	5.2	21	9.7
No hijos / No / No dato	84.5	83.1	79.1	85.7	371	83.0
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446	

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Las reflexiones expresadas en este documento a partir de las cuatro preguntas trabajadas, necesitan ser elaboradas con mayor profundidad, vinculando, como se señaló anteriormente, los aspectos socio-educacionales, la experiencia laboral y el estudio de renunciantes.

CAPITULO OCTAVO

LA PLANIFICACION Y LA GESTION ESTATAL

Rafael Calvo Torrico

CAPITULO OCTAVO

LA PLANIFICACION Y LA GESTION ESTATAL

El presente trabajo pretende constituir una aproximación a los problemas de la gestión estatal a través del tratamiento de la planificación como instrumento de gestión y como especialidad. Para ello se utilizan como eje, las preguntas del sondeo (1) de manera que las cifras y cuadros que a continuación se presentan tienen como única fuente los resultados de éste.

Primeramente, se examinan las respuestas a preguntas orientadas a conocer cuál es la problemática del sector público en relación a planes y objetivos. Se pone particular atención a las diferencias encontradas entre los distintos niveles de gobierno del sector público, pues es importante analizar la vinculación entre la planificación y las distintas funciones asignadas por el Estado a éstos.

En una segunda parte se busca determinar el grado de interés que existe, entre los entrevistados, por la planificación como objeto de estudio es decir como disciplina digna de ser estudiada como tal.

1. La Planificación como Instrumento de Gestión

Las preguntas que se examinan para estudiar este aspecto han sido las siguientes:

- ¿Existe un plan maestro o plan de desarrollo para el sector?
- ¿Conoce usted las prioridades del mismo?
- ¿Está usted de acuerdo con ellas?
- ¿Tiene usted el documento?
- ¿A qué nivel de la entidad se conoce este documento?
- ¿Existen en esta entidad políticas explicitadas en documentos?
- ¿Tiene usted esos documentos?

(1) Se refiere al sondeo de directivos del sector público peruano, realizado por el Proyecto de Gestión Pública de ESAN, en 1984.

El interés en esta sección no consiste en averiguar si existen o no planes de desarrollo sectorial y políticas explícitas, sino en averiguar si los directivos públicos es tán al tanto de ellos y en qué medida esto redundará en problemas de gestión.

1.1 El Plan de Desarrollo Sectorial

Las respuestas obtenidas en relación a la pregunta ¿existe un plan de desarrollo sectorial? demuestran que sí hay un conocimiento de la existencia de éste, pero muestran también que este conocimiento no es unánime (ver Cuadro VIII-1).

Cuadro VIII-1

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO QUE AFIRMAN EXISTE
PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL SEGUN NIVEL DE GOBIERNO

Nivel de Gobierno	% *	Total de Directivos Entrevistados
Gobierno Central	83.7	129
Corporaciones	79.8	124
Empresas Públicas	55.2	116
Instituciones	59.7	77

NOTA: * Los porcentajes corresponden a las respuestas afirmativas sobre el total de directivos entrevistados en cada nivel.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Así en las empresas e instituciones públicas se observa que algo más del 40% de sus directivos desconoce la existencia del mencionado plan. Mientras que en las corporaciones y sobre todo en el gobierno central este fenómeno es menor.

Es importante señalar esta diferencia porque esto significaría, que los directivos de las empresas públicas, las encargadas de ejecutar las políticas del sector, conocen menos el objetivo de sus propias acciones, que los directivos cuya función es regularlas y controlarlas; esto es los directivos del gobierno central. Luego surge la interrogante de cómo interactúan entre sí los entes reguladores y los regulados. Este puede ser un punto de constante conflicto que afecta a unos y a otros.

Más evidencia respecto a este asunto, se obtiene cuando se indaga por el conocimiento, el grado de acuerdo y el manejo de las prioridades establecidas en dichos planes sectoriales, como se observa a continuación:

Cuadro VIII-2

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN AFIRMACIONES SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL
(en % *)

Nivel de Gobierno	Gobierno Central	Empresas Públicas	Corporaciones
Afirmaciones sobre el Plan Sectorial			
Conoce sus prioridades	74.4	43.1	
Está de acuerdo con ellas	67.4	34.5	
Tiene documento del Plan de Desarrollo Sectorial	56.6	31.9	41.9
Directivos Entrevistados	129	116	124

NOTA: * Los porcentajes corresponden a las respuestas afirmativas sobre el total de directivos entrevistados en cada nivel.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Un factor que puede influir en el desempeño de las funciones de ambos niveles de gobierno es el grado de acuerdo que pueda darse respecto a las prioridades del plan sectorial. En las empresas públicas sólo el 34.5% de los entrevistados está de acuerdo con ellas, mientras que en el gobierno central la cifra es mayor: 67.4%.

Si bien el conocer las prioridades, ayuda a la gestión, mayor ventaja puede otorgar el contar con el documento del plan sectorial como instrumento orientador. En relación a esto se observa que el porcentaje de entrevistados que manifestaron tener el documento, es bajo en todos los niveles de gobierno, pero esta carencia es mayor en las corporaciones y las empresas públicas (ver Cuadro VIII-2). Esto es sintomático, ya que se trata de entidades ejecutoras directas de las actividades conducentes a lograr los objetivos indicados en los planes y estaría indicando nuevamente una disociación entre reguladores (gobierno central) y regulados (empresas públicas y corporaciones).

Si se revisa la misma información, ya no por entidad o nivel de gobierno sino por áreas de trabajo se podrá observar también fenómenos semejantes. Se ha establecido tres áreas, y como se puede apreciar en el Cuadro VIII-3, son los entrevistados de planificación y finanzas y los de línea, los que mayor desconocimiento tienen del plan.

En cuanto a las prioridades, es conveniente destacar, que en todas las áreas de trabajo el porcentaje de entrevistados que manifiestan conocerlas, es menos que el porcentaje que responde que existe un plan; luego la diferencia podría indicar que esos entrevistados realmente saben que existe un plan pero no lo conocen. Cabe notar que esta disparidad es mínima en el caso de los entrevistados del área de planificación y alcanza su máximo con los entrevistados del área de administración. Este hecho guarda cierta lógica, pues puede admitirse que las actividades de apo

yo, propias del área de administración, se limitan a procedimientos tendiéndose a obviar los objetivos institucionales.

Cuadro VIII-3

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR AREA DE TRABAJO
SEGUN AFIRMACIONES SOBRE EL PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL
(en % *)

Afirmaciones sobre el Plan de Desarrollo Sectorial	Administración	Planificación	Planificación y Finanzas	Línea	Total
Existe el Plan de Desarrollo Sectorial	77.3	82.0	68.7	67.8	71.1
Conoce sus prioridades	56.0	76.0	50.0	58.8	59.6
Está de acuerdo con ellas	45.3	60.0	37.5	49.1	48.9
Tiene el documento del Plan de Desarrollo Sectorial	37.3	60.0	40.6	41.9	43.0
Directivos Entrevistados	75	50	32	289	446

NOTA: * Los porcentajes corresponden a las respuestas afirmativas sobre el total de directivos entrevistados en cada nivel.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Por otro lado cabe señalar además que en el área de planificación y finanzas es donde existe menos acuerdo con las prioridades establecidas y que el mayor acuerdo proviene de los entrevistados del área de planificación.

Este hecho de alguna manera se vincula con la tenencia del documento, pues precisamente los que mayormente están de acuerdo con las prioridades, tienen el documento.

Desde el punto de vista de los niveles jerárquicos, en que se sitúan los directivos sólo se ha registrado a quienes tienen el documento (ver Cuadro VIII-4). Conforme se desciende en jerarquía se observa que es cada vez menos el porcentaje de directivos que lo poseen. Esto refleja descordinación y dificulta el flujo de información entre niveles de una misma entidad.

Cuadro VIII-4

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO
QUE POSEEN EL DOCUMENTO DEL PLAN DE
DESARROLLO SECTORIAL
SEGUN NIVEL JERARQUICO

Niveles	% *	Total de Directivos Entrevistados
1er Nivel	47.0	66
2do Nivel	44.0	184
3er Nivel	40.8	196

NOTA: * Los porcentajes corresponden a las respuestas afirmativas sobre el total de directivos entrevistados en cada nivel.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

1.2 Las Políticas

En los cuatro niveles de gobierno Cuadro VIII-5, se afirma que existen políticas, aunque hay que notar, que tampoco esta respuesta es unánime. En las corporaciones y en las empresas públicas algo más del 30% de los entrevistados expresan lo contrario.

En cuanto a quienes tienen el documento de políticas se observa que en corporaciones y empresas públicas el porcentaje es menor que en los otros niveles de gobierno. Nuevamente se encuentran tendencias diferentes para funciones diferentes: gobierno central (regulación y control) versus corporaciones y empresas públicas (ejecución).

Cuadro VIII-5

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGUN AFIRMACIONES SOBRE LAS POLITICAS DE LAS ENTIDADES
(en % *)

Afirmaciones	Nivel de Gobierno				Total
	Gobierno Central	Corporaciones	Empresas Públicas	Instituciones	
Existen políticas	76.7	68.5	67.2	89.6	74.2
Tienen el documento sobre políticas	65.1	53.2	58.6	75.3	61.9
Directivos Entrevistados	129	124	116	77	446

NOTA: * Los porcentajes corresponden a las respuestas afirmativas sobre el total de directivos entrevistados en cada nivel.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Si se analiza este aspecto, de acuerdo a las áreas de trabajo, se observa que en la ejecutora directa (línea) y en su apoyo (administración) los porcentajes respecto a quienes tienen los documentos son menores en relación a las otras áreas.

2. La Planificación como Especialidad

El objetivo de esta segunda parte es determinar, cuál es la importancia potencial que se otorga a la planificación como tal; por eso aquí se la examina, como una de las varias posibilidades de especialización que se le ofrecen al funcionario público que decide de continuar estudios ya sean éstos de post-gradado o de menor nivel.

2.1 Los Post-Grados en Planificación

En este trabajo se consideran en la categoría post-gradados, tanto a aquellos estudios que conducen a un grado académico (Magister, Maestría o Doctorado), como aquellos otros que tienen el carácter de Post-Grados y que otorgan diplomas o constituyen pasantías (stages). Considerando que un mismo funcionario pudo haber seguido más de un post-gradado, el sondeo registró información concerniente de hasta tres post-gradados.

De la observación de los datos se desprenden conclusiones importantes sobre el potencial planificador de los distintos niveles de gobierno. Por ejemplo en empre

sas públicas cuyos funcionarios tienden a negar su vinculación con el Estado, la especialidad de planificación se da con la misma frecuencia que la de finanzas, representando ambas 7.9% de los post-gradados, por encima de contabilidad 0.99% y proyectos 4.95%, especialidades que tradicionalmente han sido las preferidas en la actividad empresarial.

Asimismo, se puede observar la importancia global de las especialidades estratégicas, (18.8%) que además de la planificación están conformadas por economía (9.9%), en oposición a las de corte netamente técnica. Existe entonces, en las empresas públicas, la capacidad de planificar, para articularse a los planes sectoriales, formando parte del sistema de planificación.

Por otro lado, en las corporaciones de desarrollo, entidades que tienen como función principal realizar o ejecutar la inversión pública en los diferentes departamentos de la república, no se encuentra, dentro de los niveles entrevistados, la especialidad concreta de proyectos de inversión pública. Sin embargo, lo que sí se encuentra y en mayor proporción son las especialidades de proyectos (21.9%) y planificación (24.4%).

Cabe anotar sin embargo, la existencia de numerosos post-gradados de carácter técnico profesional (de 24% a 50%) en los distintos niveles de gobierno, lo que ocasiona que en términos relativos, la importancia de las otras especialidades, entre ellas la planificación, parezca secundaria. Pero cuando se excluyen los post-gradados técnicos profesionales, sí puede concluirse que la especialidad de planificación es relevante en los distintos niveles de gobierno.

Si se comparan las especialidades de planificación y técnico profesionales por niveles jerárquicos, se puede observar la siguiente relación inversa: la especialidad de planificación adquiere mayor peso conforme se desciende al tercer nivel, ocurriendo lo contrario con las especialidades técnico profesionales, tal como puede apreciarse en el Cuadro VIII-6.

Cuadro VIII-6

DIRECTIVOS DEL SECTOR PUBLICO PERUANO POR NIVEL JERARQUICO
SEGUN ESPECIALIDADES
(en %)

Niveles Especialidades	1er Nivel	2do Nivel	3er Nivel	Total
Planificación	5.9	10.8	17.7	11.3
Técnico Profesional	45.2	38.2	25.9	36.8
Otras Especialidades	48.9	51.0	56.4	51.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Especialidades Seguidas	84.0	149	85	318

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Se observa pues, una tendencia a la capacitación en planificación en el tercer nivel jerárquico, mientras que los estudios técnico profesionales tienden a concentrarse en el primer nivel. Además, se aprecia que según áreas de trabajo, la especialidad de planificación predomina justamente en ésta área, luego puede concluirse que existe, en el área de planificación una cierta capacidad potencial tanto es estratégica como técnica.

Por otro lado tomando sólo el caso de las empresas públicas, en el área mencionada, la especialidad de planificación se da en un 14.7%, al igual que las finanzas, pero ambas son superadas por administración general 35.3%. Las cifras antes mencionadas dan cuenta de la mayor importancia que se otorga a lo organizacional (administración general) en oposición de lo estratégico (planificación) y a las finanzas.

En las áreas de administración y línea, la planificación no es tan importante, pero sí lo es la administración general (37.2% en el área de administración y 45.5% en línea), debido básicamente al tipo de función.

2.2 Las Especializaciones en Planificación

Las especializaciones comprenden cursos cortos de menos de 6 meses de duración, que tratan temas concretos y otorgan por lo general un certificado de asistencia y/o de aprobación del curso.

Estos cursos de especialización son en su mayoría de carácter instrumental y han sido seguidos por directivos de los cuatro niveles de gobierno. Si se observa aisladamente al gobierno central y a las corporaciones se encuentra que las especialidades predominantes son tres, en el siguiente orden: proyectos (10.3%), administración general (9.2%) y planificación (7.7%) para gobierno central y proyectos (15.1%), planificación (11.3%) y administración general (10.9%) para corporaciones, en ambos casos las especialidades técnico profesional tienen altos porcentajes 49.7% y 34.3% respectivamente.

En el caso de las empresas públicas es otra la distribución de cursos, predominando los de finanzas 21.1% y los de administración general 18.0%; la planificación es mencionada sólo por el 2.3% de directivos. En las instituciones públicas la planificación tampoco obtiene mayor representatividad, lo que sí sucede con administración general 13.8% y con las especializaciones técnico profesional 39.0%.

La distribución de estos cursos, por áreas de trabajo, permite apreciar que en el área de planificación las especializaciones más mencionadas son las de proyectos 21.5% y la de planificación 19.6%. Estos porcentajes corroboran la existencia de cierta capacidad planificadora entre las personas entrevistadas.

2.3 La Planificación como Tema de Capacitación

Algunas preguntas de sondeo estuvieron orientadas a establecer la temática preferida por los directivos públicos para los programas de capacitación. El cuestionario permitió que el entrevistado, si tenía nivel de jefatura, pudiera diferenciar entre los cursos que él necesitaba y los que él creía, necesitaba el personal a su cargo.

Para el Personal

Se observa que en los cuatro niveles de gobierno una buena proporción de directivos demanda capacitación en planificación. En el gobierno central el 20.5% la reclama en primer lugar, y seguidamente desean preparación en cursos de proyectos de inversión, 15.8%. En corporaciones 13.9% menciona la planificación y 16.0% los proyectos de inversión. En las empresas públicas la demanda por planificación representa el 14.6%, seguida por sistemas financieros, 12.7% y proyectos de inversió 10.9%. Igualmente en las instituciones públicas la planificación tiene el más alto porcentaje 17.4%.

Más allá de las cifras lo que se advierte es una clara preferencia, por parte de los funcionarios entrevistados, para que su personal se prepare en cursos estratégicos, como lo es planificación, en este caso. Esto denota la necesidad de contar con mayor capacitación, de la que ya se ha comprobado existe en planificación.

Las áreas de trabajo donde los cursos de planificación han sido más demandados son justamente las de planificación 19.5% y las áreas de línea 17.9%. Sin embargo, en el área de planificación y finanzas fue mencionada por el 13.3%, mientras que el 11.7% mencionó cursos de finanzas y el 10.0% capacitación en proyectos de inversió. Esto tiene singular importancia porque como ya se dijo, el área de planificación y finanzas corresponde básicamente a directivos de empresas públicas que se ubican en planificación, esto significa que los funcionarios hasta el tercer nivel y que tienen personal a su cargo aceptan la necesidad de una mayor preparación en este campo.

Para el Entrevistado

En este acápite el entrevistado mencionó los cursos que prefería para sí mismo. Se confirma nuevamente la tendencia de los entrevistados a prepararse en áreas estratégicas como planificación, principalmente en gobierno central con 21.9%; este porcentaje sobrepasa en 7 puntos a proyectos de inversión pública que es el segundo más nombrado.

En las corporaciones son los proyectos de inversión pública con 18.8% y planificación con 17.2%, los solicitados.

Nuevamente merece llamar la atención sobre el caso de las empresas públicas donde la planificación es la más mencionada, quizás exista en las empresas públicas la idea de que es necesario ligarse cada vez más a los planes sectoriales.

Por otro lado son los entrevistados de las actividades de línea quienes más demandan la especialidad de planificación. Esto es dable por la necesidad de integrar la función de línea con lo que se considera sea un objetivo más vasto. El área de planificación demuestra similar interés en planificación y proyectos de inversión pública, ambos con 19.2%.

3. Conclusiones

Se observa, en primer lugar, que existe un grupo de funcionarios que desconoce los planes sectoriales de desarrollo, otros que desconocen las prioridades de éstos y finalmente un grupo que si bien los conoce está en descuerdo con ellas.

Esta falta de información genera descordinación entre las entidades reguladoras (gobierno central) y las operativas o productivas (empresas públicas) que relativamente tienen menos conocimiento de los planes del sector y sus prioridades.

A lo largo de este breve trabajo se nota la preferencia que existe por la especialidad de planificación, tanto a nivel de post-grado como de especialización, desde el primer nivel jerárquico hasta el tercero. Asimismo, se corrobora que los funcionarios y profesionales del primer al tercer nivel han sido preparados en este tema más que en otros. Tal es el caso de las empresas públicas, donde la planificación tiene el mismo peso que, las finanzas.

Sin embargo, los funcionarios de las entidades entrevistadas siguen demandando cursos de planificación para el personal a su cargo, así como para ellos mismos. También se aprecia el interés en cursos estratégicos en general. Esto revela cierta intención de vincularse más a la función pública, diferenciándola de la privada. Este es un aspecto importante que puede definir el corte y la orientación de la capacitación esperada, teniendo en cuenta los problemas organizacionales y de gestión de las entidades que la recibirían.

CAPITULO NOVENO

DESCENTRALIZACION Y GESTION ESTATAL

María Antonia Masana García

CAPITULO NOVENO

DESCENTRALIZACION Y GESTION ESTATAL

El sondeo realizado por ESAN en el marco del Proyecto de Gestión Pública, incluyó también a cuadros gerenciales de las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, (en adelante CORDES) en tanto que este tipo de organización constituye un nivel de gobierno diferenciado.

Las CORDES fueron seleccionadas, teniendo en cuenta la asignación presupuestal, los gastos corrientes, los gastos de capital (rubro en el que se examinó lo presupuestado para estudios, obras y equipos; y lo presupuestado para la formación bruta de capital), el número de empleados, la población departamental, la PEA departamental, la población urbana y rural de cada departamento, y finalmente la ubicación espacial y la extensión territorial de cada uno de ellos.

De este modo se entrevistó a directivos de 9 CORDES: Ancash, Huánuco, Junín, Loreto, Moquegua, Piura, Puno, Tumbes y Ucayali.

De acuerdo al criterio usado para seleccionar la muestra del sondeo, los entrevistados debían estar vinculados con la programación y ejecución de la inversión pública (1) en las distintas regiones.

Para poder cumplir con las actividades que demanda la función de inversión pública en cada región, las CORDES se relacionan con otras entidades del sector público y privado, tanto del ámbito regional, como directamente del nivel central. Es decir tanto con entidades ubicadas en el mismo departamento, como con entidades que físicamente se encuentran en Lima.

(1) Las entidades del sector público que fueron incluidas en la muestra, no se eligieron al azar, sino en razón de una de las funciones que realizan. En el caso de las CORDES, la función elegida fue la inversión pública. Para mayor detalles al respecto consultar el Capítulo II, de este mismo documento.

El objetivo del presente documento es precisamente, describir y analizar tales relaciones y los factores que las dificultan o facilitan.

1. Las Corporaciones Departamentales de Desarrollo

1.1 Antecedentes Históricos

En las constituciones de 1823, 1826, 1828, 1856, 1920, 1933 y 1979 ya se encuentran elementos de descentralización en aspectos tales como la delimitación territorial y la administración de recursos.

Con el modelo de las Juntas de Cádiz, se crearon en 1823 las Juntas Departamentales, más tarde, en 1873 y en 1886 se dieron leyes que creaban los Consejos y las Juntas Departamentales respectivamente, pero éstas nunca llegaron a funcionar.

En 1920 se crearon los Congresos Regionales y en 1922 se decretó su ley orgánica. Estos Congresos Regionales se encargarían principalmente de: promover el desarrollo, crear impuestos para financiar las obras públicas, solicitar leyes especiales al Congreso, aprobar los presupuestos departamentales y de modificar la delimitación territorial de sus provincias. Dividieron al Perú en tres regiones: Cajamarca (norte), Ayacucho (centro) y Cuzco (sur). Los Congresos Regionales mantuvieron su vigencia hasta la promulgación de la constitución de 1933, que a su vez, creó los Consejos Regionales, con mayor alcance descentralista, pero a pesar de ello en esa década de 1930- 1940, los gobiernos fueron creando las Juntas Departamentales de Obras Públicas (JOP) en lugar de implantar los Consejos Regionales.

Las JOP, se crearon por la Ley 9577 de 1942, para promover la explotación de los recursos departamentales, implantar y desarrollar medios de transporte y ejecutar obras públicas; hubo casos en los que sus atribuciones fueron ampliadas, tales como en las Juntas de Reconstrucción y Fomento Industrial de Cuzco en 1952, la Junta de Rehabilitación de Arequipa en 1958 y la Junta de Rehabilitación de Madre de Dios en 1960.

La ley 12676 de 1956 creó el Fondo Nacional de Desarrollo Económico, que se encargaría principalmente de normar el uso de los recursos económicos necesarios para el estudio y ejecución de las obras públicas de carácter reproductivo y de interés social en cada uno de los departamentos, así como de uniformizar las leyes de creación de las JOP y de las CORDES, y aprobar sus reglamentos de construcción.

El Poder Ejecutivo nombró una comisión en 1963 para que elaborase "La Ley Orgánica de las CORDES"; anteproyecto que fue presentado a las Cámaras Legislativas a fines de 1964 y que no fue aprobado en las legislaturas posteriores.

En 1969, por D.L. 17083 el gobierno militar inició una etapa de Reorganización de las Juntas y Corporaciones. Las CORDES y JOP, perdieron su autonomía económica en 1969, pues se creó el Fondo General de Tesoro Público, con la aplicación del principio de Caja Única. Ese mismo año perdieron su autonomía administrativa al constituirse en Programas del Fondo Nacional de Desarrollo Económico.

Las JOP eran organismos con características descentralizadoras, puesto que gozaban de autonomía administrativa y económica. Tenían un ámbito departamental, salvo en los casos del Callao, Juliaca y La Convención, que eran provinciales. Programaban, administraban, ejecutaban y controlaban las obras públicas de su ámbito. Se encar

gaban de formular el Plan Departamental de Obras Públicas, de ejecutar las obras públicas directamente o por contratos, de celebrar contratos para la ejecución de obras, de constituir comisiones provinciales con el fin de supervisar las obras de su provincia, de coordinar con otras juntas, obras de interés regional y de formular el presupuesto administrativo según la Ley Anual de Presupuesto. A estas JOP por la Ley 12676 Art. 10, se les daba una asignación adicional, además de los recursos otorgados por leyes especiales.

Las CODES fueron organismos descentralizados, con personería jurídica, económica y administrativa, que contaban con personería jurídica de derecho público interno. Tuvieron un ámbito departamental. Programaban, ejecutaban y evaluaban la ejecución de obras públicas en el departamento; participaban ocasionalmente en el capital accionario de empresas, fomentaban las organizaciones de cooperativas y asociaciones mutualistas. Sus funciones eran:

Elaborar el Plan de Desarrollo Departamental y su correspondiente presupuesto anual en cada departamento de acuerdo a las directivas del Instituto Nacional de Planificación (INP).

Ejecutar los Programas de Inversión y Gastos, así como su presupuesto operativo.

Contratar y rescindir contratos de prestación de servicios.

Elaborar y aprobar sus reglamentos internos.

Controlar el cumplimiento de los Programas de Inversión a través de la asamblea.

Evaluar los aspectos técnicos y económicos en la ejecución de las obras departamentales.

Coordinar la ejecución de sus obras con las entidades del gobierno central a través del Ministerio de Fomento y Obras Públicas.

Coordinar con los Concejos Provinciales.

Las CODES contaban con recursos propios, con recursos asignados por el gobierno central y por las leyes especiales y también con la asignación, para cada departamento, procedentes del Fondo Nacional de Desarrollo Económico. Sus fondos eran intangibles, las CODES también estaban liberadas de impuestos, de contribuciones nacionales o regionales, y de derechos de importación y adicionales.

Luego del sismo de 1970, que afectó Ancash y algunas provincias de la Libertad y Lima, se creó la "Comisión de Reconstrucción y Rehabilitación de la Zona Afectada" -CRYRZA- (según el D.L. 18306), para preparar estudios técnicos, elaborar planes reguladores y atender problemas derivados de la emergencia, con la finalidad de dejar expedito el terreno para la construcción de la infraestructura destruida.

El Organismo Regional para el Desarrollo de la Zona Afectada (ORDEZA) fue creado en 1973, por el D.L. 11967, con la finalidad de concluir las obras de reconstrucción, así como de establecer programas y proyectos de desarrollo regional.

Los Comités Departamentales de Desarrollo (CODES), fueron creados por el D.L. 222098, en todos los departamentos donde no hubiese un Organismo Regional para el Desarrollo, como órganos desconcentrados de la función administrativa del Estado y como organismos de coordinación del gobierno central. Coordinaban e impulsaban

las acciones de desarrollo en cada departamento, ejecutaban ciertos proyectos y administraban las obras de interés local. Sus funciones eran:

Participar en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo de su respectivo departamento y coordinar el programa anual de inversión pública departamental.

Coordinar y evaluar las acciones del sector público programadas en cada departamento.

Programar, ejecutar, evaluar y administrar los fondos de los proyectos de interés local.

Ejecutar y administrar los fondos de algunos proyectos de inversión sectorial.

En su organización contaban con un Comité de Coordinación, que estaba formado por los responsables de los ministerios y de los organismos centrales, por el Alcalde de la provincia sede del Comité y por los que coordinaban la formualción y la ejecución del programa anual de presupuesto.

Como recursos, contaban con las asignaciones del Tesoro Público, las donaciones, los créditos que contraían y los recursos propios que podían generar.

Las CODES, tenían relaciones directas con la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y con los diferentes organismos y ministerios de igual rango que operaban en el departamento. Mediante el D.S. 029-77-PCM, se estableció que un ministro u oficial de las F.F.A.A. o de las F.F.P.P.; fuera responsable de un departamento con el objeto de coordinar, apoyar, supervisar y evaluar las necesidades y obras de interés social, y de carácter sectorial en cada departamento.

Entre 1977 y 1979 el INP, luego de estudiar y analizar las diferentes posibilidades de regionalización, propuso tres alternativas de regiones piloto:

- a. Lima-Tumbes
Puno
San Martín-Loreto
- b. Piura-Tumbes
Puno
San Martín
Loreto
- c. Piura-Tumbes
Puno
Loreto
San Martín

Al crearse ORDE Loreto en 1977, se inició el proceso de regionalización de modo experimental.

La ORDE era desconcentrada funcional y territorialmente lo que garantizaba la unidad de la estructura jurídica y política del Estado; su autonomía económica y administrativa fue limitada. Se encargaba de planificar el desarrollo, de la ejecución de los planes respectivos y de ejecutar su presupuesto. Sus funciones eran:

Formular, proponer y ejecutar la política de su circunscripción.

Elaborar los planes y programas de desarrollo en concordancia, con los planes na cionales y políticas sectoriales emanadas del INP.

Las ORDES tenían como recursos los fondos provenientes del Tesoro Público y de otras fuentes asignadas, eran pliegos presupuestales y formaban parte del volumen 01 del gobierno central.

La constitución vigente considera la creación de gobiernos regionales con autono mía económica y administrativa, pero mientras se establecen se han reorganizado o creado, según sea el caso, las CORDES.

1.2 El Problema de la Gestión

Las corporaciones, para poder cumplir con las funciones asignadas, se relacionan con entidades del sector público y del sector privado, formando redes a dos nive les: el regional que considera a todas las entidades que se encuentran en sus res pectivas regiones y el central que considera a las que se encuentran en Lima, o fuera de sus respectivos ámbitos regionales.

Dentro de estas redes, hay funciones que son ejecutadas por más de una entidad, creando un problema de duplicación de funciones, que no es más que el resultado de una descoordinación entre las diferentes entidades.

En este trabajo, tal como ya se ha expresado, se tratan precisamente estos temas, a partir de algunas de las preguntas del sondeo aplicadas a los directivos de las CORDES.

Las preguntas del sondeo que se han usado para el presente informe son las siguien tes:

En cuanto a la función inversión

¿Con qué entidades a nivel regional se relacionan para cumplir esta función?

¿Con qué entidades a nivel central se relacionan para cumplir esta función?

En cuanto a las relaciones de trabajo que mantienen a nivel regional

¿Hay dificultades?

¿Cuáles son esas dificultades?

¿Cuál es el origen de esas dificultades?

¿Qué facilita los contactos de trabajo en el nivel regional?

¿Qué facilitaría los contactos de trabajo en el nivel regional?

En cuanto a las relaciones de trabajo que mantienen a nivel central

¿Hay dificultades?

¿Cuáles son esas dificultades?

¿Cuál es el origen de esas dificultades?

¿Qué facilita los contactos de trabajo con el nivel central?

¿Qué facilitaría los contactos de trabajo con el nivel central?

2. Relaciones de las Corporaciones con Entidades del Nivel Regional

2.1 Las Entidades

El Cuadro IX-1 permite apreciar que las entidades con las que mayormente se relacionan las CORDES, en el nivel regional, son las oficinas desconcentradas de los ministerios (en adelante sectores) y las empresas y/o instituciones y/o entidades autónomas.

Cuadro IX-1

RELACIONES DE LAS CORDES CON ENTIDADES DE NIVEL REGIONAL

Entidades de Nivel Regional	Directivos	
	Nº	%
Sectores	112	94.9
Empresas y/o Instituciones Públicas y/o Entidades Autónomas	89	75.4
Municipalidades	67	56.8
Corporaciones	13	11.0
Otros	55	46.6
Directivos que respondieron	118	95.0

NOTA: En esta pregunta los entrevistados dieron más de una respuesta, por consiguiente la sumatoria de las alternativas es mayor que el total de directivos.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

En el rubro otros 46.6% se ha considerado organismos internacionales, contratistas, fuerzas armadas, comunidades, iglesia, universidades, banca privada y proyectos especiales.

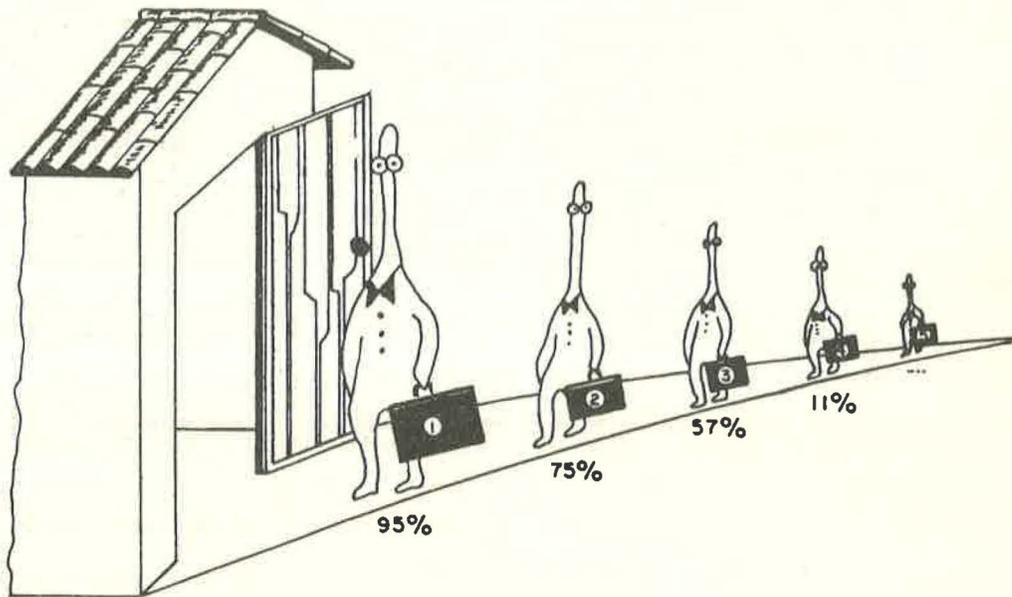
Se observa, en esta red de relaciones, que al contrario de lo que cabría esperarse, los vínculos son mayores con los sectores que con las oficinas netamente regionales, es decir la variable "centro" influye directamente sobre estas relaciones. Esta situación se ilustra en el Gráfico IX-1.

2.2 Las Dificultades

Diversos factores dificultan las relaciones de trabajo entre las CORDES y las entidades del nivel regional. Estos han sido ordenados en el Cuadro IX-2, según la frecuencia con que son mencionados por los directivos entrevistados.

Gráfico IX-1

RELACIONES DE LAS CORDES CON ENTIDADES DEL NIVEL REGIONAL



- ① - Oficinas Ministeriales Desconcentradas.
- ② - Empresas Publicas, Instituciones Publicas, Entidades Autonomas.
- ③ - Municipalidades Provinciales y Distritales.
- ④ - Otras Corporaciones.
- ⑤ - Otros.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Cuadro IX-2

FACTORES QUE DIFICULTAN EL TRABAJO ENTRE LAS CORDES
Y LAS ENTIDADES DEL NIVEL REGIONAL

FACTORES	Directivos	
	Nº	%
Falta de coordinación y/o comunicación entre entidades y/o entre los niveles de la entidad.	59	50.0
Falta de técnicos/ personal calificado y/o falta de capacitación del personal.	39	33.1
Financiamiento (ej.: carencias financieras).	31	26.3
Incumplimiento en la ejecución de obras.	27	22.9
Procedimientos largos y/o engorrosos (incluye rendición de cuentas y otros vinculados a financiamiento).	23	19.5
Falta de infraestructura.	23	19.5
Autoislamiento y/o celo institucional.	17	14.4
Ausencia de información.	14	11.9
Falta de coincidencias políticas, razones políticas.	13	11.0
Intervención del Estado (autonomía, control, centralismo).	13	11.0
Inexistencia o ambigüedad de los planes, de la función de la entidad y/o del Estado y de la misión social de la entidad.	12	10.2
Falta de apoyo logístico u operativo.	9	7.6
Desconocimiento de la realidad nacional.	5	4.2
Otros.	11	9.3
No hay dificultades de trabajo.	13	11.0
Directivos que respondieron	118	95.0

NOTA: En esta pregunta los entrevistados dieron más de una respuesta, por consiguiente la sumatoria de las alternativas es mayor que el total de directivos.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

A continuación se exponen algunas opiniones de los entrevistados al respecto:

Falta de Coordinación y/o Comunicación entre Entidades y/o entre los Niveles de la Entidad

Un 50% de los entrevistados señaló este problema, se deduce entonces que éste es el principal, pues no sólo afecta a las relaciones interinstitucionales sino también las intrainstitucionales, al respecto uno de ellos dijo:

"... los de planeamiento se amarran con la información y después uno tiene que estar detrás de ellos, pues no nos comunican nada de nada".

Esto retrasa la ejecución de las acciones de las diferentes divisiones de la CORDE.

Se observa además un deseo mínimo de entablar coordinaciones.

"... cada institución tiene sus propias metas, y esto de coordinar con nosotros no les importa, pero si en el camino ven que van a necesitar algo de nosotros, entonces sí empiezan a coordinar.

Falta de Técnicos, Personal Calificado y/o Falta de Capacitación del Personal

Este problema fue indicado por el 33.1% de los entrevistados. En CORDE Moquegua, para poner un ejemplo, esta carencia se deja sentir cotidianamente pues en la zona prácticamente ya no queda a quien contratar, los pocos profesionales con los que cuentan tienen muchas funciones que cumplir, y los sueldos que la CORDE puede ofrecer no son atractivos para los técnicos y profesionales de otras zonas.

"... gente ya fogueada no hay, ¿entonces qué nos queda? pues contratar a los que recién egresan y no se han ido a Lima, y como es gente que recién ha salido no tiene ningún tipo de experiencia y es aquí donde los vamos formando; pues no tenemos de dónde escoger".

Esta declaración ilustra claramente este problema y explica entonces por qué el 20% de los directivos de corporaciones tienen menos de 30 años (2).

Financiamiento

Este es un problema manifestado por el 26.3% de los entrevistados e influye directamente en la puesta en marcha de las obras, pues muchas veces la CORDE construye la infraestructura necesaria para algún sector y dicho sector no tiene los recursos suficientes para implementarla, de manera que por carencias financieras dichas obras se paralizan.

Los entrevistados coinciden en que los sectores no tienen una asignación presupuestal para ejecutar inversiones y al igual que las municipalidades, recurren a las CORDES en busca de financiamiento para los estudios y ejecución de sus obras.

Incumplimiento en la Ejecución de Obras

Fue declarado por el 22.9% de los entrevistados.

"... los de ELECTROPERU prometieron entregarnos las obras en diciembre, y fíjese usted, ya estamos en febrero y todavía nos siguen dando largas...".

Falta de Infraestructura

Es señalada por un 14.5% de los entrevistados.

"... hay muchas solicitudes de los sectores para que se les implemente sus oficinas...".

Esto indica que la desimplementación no es sólo a nivel de lo necesario para la ejecución de las obras, sino que también afecta a sus propias oficinas.

(2) Ver en este mismo documento el trabajo de José Rospigliosi.

Autoaislamiento y/o Celo Institucional

Declarado por un 14.4% de los entrevistados, fue relacionado mayormente con Cooperación Popular.

"... Cooperación trata de meterse en todo lo que puede, sólo con el deseo de figurar".

Ausencia de Información

Es mencionada como problema, por el 11.9% de los entrevistados.

"... la mayoría de los sectores no tiene estadísticas ni estudios para poder priorizar sus necesidades más urgentes..."

Inexistencia o Ambigüedad de los Planes de la Función de la Entidad y/o del Estado y de la Misión Social de la Entidad

Fue manifestada por un 10.2% de los entrevistados. La verdadera función asignada a las CORDES, se pierde en la multiplicidad de necesidades de las provincias, pues cualquiera sea que se presente, aunque competa a otro nivel de gobierno como las municipalidades por ejemplo, termina siendo atendida por la CORDE o por lo menos siempre se recurre a ella.

"...los municipios creen que la CORDE está al servicio de ellos, que debemos hacer todo lo que nos piden. NO se comprende la función de CORDE".

"... los planes son muy globales, aquí lo que se necesita es que se le hagan planes no para los escritorios, sino para ponerlos en práctica, planes de los problemas específicos que tenemos todos los días..."

Finalmente un 11.0% aseveró que no existía ningún tipo de problema.

2.3 El Origen de las Dificultades

Los directivos consideran que las causas de sus dificultades se encuentran a su vez en otros problemas y/o carencias que se han ordenado en el Cuadro IX-3.

Falta de Técnicos de Capacitación de Personal o de Apoyo del Personal

La principal causa (37.6%), es la falta de capacitación del personal en las diferentes entidades, pues consideran que los mejores técnicos y profesionales no están en provincias.

"... no hay capacidad de manejo pues están casi desimplementados, (se refieren al INP), los han desmantelado de su mejor gente..."

"... los que dirigen gobierno locales son gente política y no técnica y como no hay donde capacitar a estos señores, ellos siguen haciendo lo que creen conveniente..."

Se advierte una gran demanda por capacitación, orientada principalmente hacia temas de la administración pública.

Cuadro IX-3

ORIGEN DE LAS DIFICULTADES DE TRABAJO ENTRE LAS CORDES
Y LAS ENTIDADES DEL NIVEL REGIONAL

Origen de las Dificultades	Directivos	
	Nº	%
Falta de técnicos, de capacitación del personal o de apoyo del personal.	44	37.6
Financiamiento (ej.: falta de liquidez, manejo financiero).	40	34.2
Falta de coordinación / comunicación / información.	29	24.8
Falta de infraestructura.	26	22.2
Centralismo	25	21.4
Razones políticas	15	12.8
Manejo administrativo y desconocimiento de normas	13	11.1
Desconocimiento de la realidad nacional	8	6.8
Otros	30	25.6
No hay dificultades de trabajo	13	14.1
Directivos que respondieron	117	94.0

NOTA: En esta pregunta los entrevistados dieron más de una respuesta, por consiguiente la sumatoria de las al ternativas es mayor que el total de directivos.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

"... nosotros somos del sector pública, entonces eso es lo que nos interesa y que sean cursos que nos vayan a servir, no que nos vengan con cursos hechos fuera especialmente para gringos y a la hora de querer aplicar lo que nos han enseñado volvemos a nuestra realidad, cursos así no nos interesan, pero están en Lima, y eso de nada nos sirve".

Financiamiento

Ocasiona una serie de contratiempos, pues no se cumple con los cronogramas estable cidos en la programación y por consiguiente la ejecución de obras se retrasa, lo que en la actual coyuntura significa que los costos se incrementan rápidamente.

"... mientras esperamos los giros todo sube y si necesitábamos 1,000 bolsas de cemento, cuando llegan los fondos sólo podemos comprar 800...".

Falta de Coordinación, Comunicación y/o Información

El 24.8% señaló como causa de sus dificultades, la falta de coordinación, comunicación y/o información.

"... los grandes proyectos no han coordinado, ni coordinan para su trabajo en la región, vienen y lo hacen sin saber qué tenemos nosotros en ese campo, no planifican nuestra participación para nada".

La coordinación intersectorial es mínima pero al interior de las CORDES sí de da; en cambio la falta de comunicación y/o información se presenta también en las CORDES.

"... nosotros cómo vamos a saber que PETROPERU tenía pensado esto, si no nos lo comunicaron en ningún momento...".

"... así son en la gerencia de administración cuando llega algo que les interesa no nos avisan y como no pueden con todo, se pierden invitaciones a cursos y seminarios que cualquier persona de otra de las gerencias podría aprovechar...".

"... los sectores tienen que proporcionar información, pero en general no cuentan con información confiable... en educación por ejemplo se atienen al censo de 1972 que dice que en un sitio hay 90 personas aunque vean que ahora hay 900...".

Por otro lado, se sabe que existe información referida a años anteriores, pero es difícil y prácticamente imposible acceder rápidamente a ella.

Centralismo

EL centralismo fue señalado por el 21.4% de los directivos entrevistados.

"... aquí todos los sectores actúan de acuerdo a las decisiones tomadas en Lima, ellos sólo expresan lo que quieren allá, no les queda otra, pues como subalternos tienen que acatar lo que les ordenan que hagan...".

Razones Políticas

Las razones políticas son la causa de dificultades para un 12.8% de los entrevistados.

"... al alcalde no se le hace caso en sus pedidos, pues como es de Izquierda Unida, sencillamente se le ignorá...".

Las discrepancias políticas originan problemas también en relación al presupuesto: La CORDE define una serie de proyectos (en el anteproyecto) y cuando éste es devuelto por el Parlamento incluye proyectos que ni se habían tenido en cuenta.

"... uno de nuestros diputados, fíjese lo que nos hizo, consideró un colegio para su pueblo y ahora nosotros tenemos que hacerlo porque ya está aprobado por la Bicameral, a este señor no le importó que no nosotros al presentar el anteproyecto hayamos hecho estudios previos en base a nuestras prioridades, sólo pensó en los votos que podría conseguir en las próximas elecciones..."

2.4 Las Facilidades

El Cuadro IX-4, permite comparar los factores que facilitan las relaciones de trabajo de las CORDES, en el nivel regional, con aquellas que facilitan las mismas en los diversos organismos y entidades que operan en Lima. Es decir se contrasta la información de los encuestados en las CORDES, con la del resto de entrevistados del sondeo que trabajan en Lima en: gobierno central, instituciones públicas y empresas públicas, Cuadro IX-4.

Cuadro IX-4

FACTORES QUE FACILITAN LOS CONTACTOS DE TRABAJO DE LAS CORDES
EN EL NIVEL REGIONAL Y DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS EN LIMA

FACTORES	Nivel Regional (Corporaciones)		Nivel Central-Lima (G.C.: EEPP - IP)	
	Nº	%	Nº	%
Coordinación y/o comunicación establecida entre entidades y/o entre los niveles de la entidad/ la representación en directorios.	65	55.6	132	42.2
Presencia de técnicos/ personal calificado/ apoyo del personal/ su experiencia.	35	29.9	28	8.9
Relaciones de amistad/ personales/ sociales.	28	23.9	59	18.8
Definición clara de las funciones u objetivos de la entidad y/o del estado, de los planes globales, de la misión social de la entidad, de la conciencia de la necesidad de la región.	24	20.5	106	36.9
Financiamiento.	17	14.5	22	7.0
Existencia y/o flujo de información.	11	9.4	35	11.2
Leyes, normas y procedimientos.	8	6.8	61	19.5
Infraestructura adecuada.	8	6.8	8	2.6
Coincidencias políticas, razones políticas.	6	5.1	2	0.6
Oficina de enlace/ oficinas descentralizadas.	1	0.9	4	1.3
Otros.	20	17.1	8	2.5
No facilita el trabajo.	4	3.4	10	3.2
Directivos que respondieron	117	94.0	313	97.0

NOTA: En esta pregunta los entrevistados dieron más de una respuesta, por consiguiente la sumatoria de las alternativas es mayor que el total de directivos.

G.C. Gobierno Central
EEPP Empresas Públicas
IP Instituciones Públicas.

FUENTE: ESAN, PCP, Sondeo.

Coordinación y/o Comunicación Establecida

En las corporaciones el 55.6% señaló la coordinación y/o comunicación establecida entre los niveles de una misma entidad, como un factor que facilita el trabajo.

"... existe cierto nivel de coordinación con los sectores, no es el ideal pero el que existe, ayuda y facilita las cosas..."

"... el que en la asamblea estén representados los gobiernos locales, los delegados de las actividades económicas y sociales y los délegados de los servicios públicos mejora ciertamente los niveles de coordinación..."

"... entre las diferentes gerencias de la CORDE hay una continua comunicación, lo que favorece la coordinación de nuestras actividades".

En Lima el porcentaje que mencionó este factor fue menor: 42.2%.

Personal Calificado

La presencia de técnicos, de personal calificado, y con experiencia, el apoyo del personal en general fue mencionado por el 29.9% de los entrevistados, en las corporaciones.

"... si usted se da cuenta éste ya no es horario de trabajo, todos los que usted ve, han regresado para trabajar y no se les paga horas extras, el personal nos da todo el apoyo que necesitamos para mejorar la gestión..."

"... si bien es cierto contamos con limitado personal calificado, éstos pocos se rajan para que todo salga bien..."

"... aquí no tenemos mucha gente calificada, pero lo que sí tenemos es gente con una larga trayectoria en el sector público, lo que a fin de cuentas es mejor, pues ellos han aprendido con la práctica de su trabajo diario y lo que saben no lo hubiesen aprendido en ningún sitio..."

En Lima, este factor no fue tan considerado; sólo un 8.9% lo mencionó sin embargo aquí, el aspecto de las normas, leyes y procedimientos establecidos, cobra mayor importancia (19.5%).

Relaciones de Amistad, Personales y Sociales

Las relaciones de amistad, personales y sociales facilitan los contactos de trabajo según el 23.9% de los entrevistados en provincias.

"... esta ciudad es pequeña y la mayoría de gente nos conocemos, no es como en Lima que nadie se conoce, si necesitamos algo, por decir le de agricultura, sólo vamos donde el amigo y él nos lo consigue..."

En Lima los entrevistados también manifestaron la importancia de este factor pero en menor proporción (18.8%).

Definición Clara de las Funciones u Objetos de la Entidad y/o del Estado de los planes globales

El factor sobre la definición clara de las funciones u objetivos de la entidad y/o del Estado, de los planes globales, de la misión social de la entidad, entre otras, fue señalado por el 20.5% en las CORDES y por el 36.9% en Lima.

Es importante anotar que esto puede indicar que en las CORDES falte una mejor definición de lo señalado y explica porque la iniciativa del personal cobre mayor importancia que en Lima.

2.5 Las Facilidades Esperadas

En el Cuadro IX-5, se aprecian los factores que, en opinión de los entrevistados facilitarían los contactos de trabajo.

Cuadro IX-5

FACTORES QUE FACILITARÍAN LOS CONTACTOS DE TRABAJO
CON LAS ENTIDADES DE NIVEL REGIONAL

Factores	Directivos	
	Nº	%
Coordinación, Comunicación y/o Información	63	53.8
Descentralización y/o Regionalización	34	29.1
Capacitación y/o Incorporación de Técnicos	32	27.4
Infraestructura	14	12.0
Financiamiento	14	12.0
Asesoría y Orientación	7	6.0
Conocimiento de la Realidad Nacional	6	5.1
Otros	26	22.2
Nada Facilitaría el Trabajo	2	1.7
Directivos que respondieron	117	94.0

NOTA: En esta pregunta los entrevistados dieron más de una respuesta, por consiguiente la sumatoria de las alternativas es mayor que el total de directivos.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Coordinación, Comunicación y/o Información

El 53.8% desea que mejore la coordinación, la comunicación y la información.

"... se deberían crear canales permanentes de coordinación intersectorial...".

"... los deseos de que la entidad sobresalga se deben dejar de lado, porque es más importante que todos estemos comunicados de lo que nos interesa, pues enterarnos de algo que ya pasó, es igual que nada...".

"... a mí lo que me gustaría, ahora que se han empezado a hacer uso de las computadoras en las CORDES, es que existiese un banco de datos que contenga lo referente a cada uno de los sectores, así, sí que estaríamos bien informados..."

Descentralización y/o Regionalización

La descentralización y/o regionalización son deseados por un 29.1% como solución a sus dificultades.

"... si se diese de una vez la descentralización, no tendríamos que estar pendientes de lo que deciden en Lima, pues las decisiones las tomaríamos aquí donde realmente se deberían tomar..."

"... con la regionalización sólo tendríamos una zonificación digamos, ésta debe ir unida a la descentralización política administrativa y económica".

Capacitación y/o Incorporación de Técnicos

La necesidad de capacitación ha sido planteada por el 27.4% de los entrevistados.

En cada unidad de cada CORDE, se necesita capacitación que tiene que beneficiar tanto a directivos como a técnicos, y que deberá tener en cuenta sus limitaciones de tiempo, el costo de los cursos, su propia realidad y el hecho de que no pueden dejar el trabajo para venir a Lima a capacitarse.

"... yo encantado de estudiar, pero cada vez que hay algo que me interesa o es muy caro o en la oficina no me dan permiso".

Una de las formas que plantean para atraer buenos técnicos y profesionales es la de ofrecerles remuneraciones atractivas, que le permitan ser competitivos en el mercado laboral.

"Actualmente tenemos dos buenos ingenieros egresados de la UNI, que son limeños, vinieron por que se hicieron amigos del gerente de obras, les pagamos un poco más que a los nombrados, pero apenas terminen sus contratos se van, pues les han ofrecido el triple de lo que les estamos pagando..."

Financiamiento

Un 12% de los entrevistados piensa que sus dificultades se resolverían si contaran con líneas de financiamiento acorde con sus necesidades, es decir créditos blandos. Las fuentes de financiamiento con las que cuentan las CORDES son: ingresos propios, endeudamiento interno, endeudamiento externo y transferencias del gobierno central. Algunas CORDES cuentan con fondos para rehabilitación, como es el caso de la CORDE Piura, y este monto es tan considerable como el asignado por el presupuesto. Algunas CORDES como la de Loreto, también cuentan con fondos especiales provenientes del canon petrolero, fondos que en un gran porcentaje se destinan a proyectos de inversión siendo la diferencia para financiar proyectos para la comunidad.

Asesoría y Orientación

Reclaman asesoría y orientación un 6.0% de estos directivos.

"... ahora estamos rehaciendo todas las solicitudes, nosotros las mandamos y nos las han regresado porque están mal llenadas; lo que debería hacer el Ministerio de Economía es tener gente que nos asesore en todos los papeles, pues perdemos mucho días en volverlos a llenar".

"... en el INADE o en la PCM deberían haber técnicos que nos asesoren acerca de problemas técnicos específicos. Actualmente hemos contratado a un ingeniero hidráulico como asesor, pero nos cuesta mucho".

2.6 Balance: Relaciones de Trabajo con Entidades del Nivel Regional

En el nivel regional, la falta de coordinación y/o información constituye un problema para el 50% de los entrevistados y es considerada como causa de problemas por el 24.8%.

Por otro lado, como factor positivo, es decir, que facilita las relaciones de trabajo, la coordinación es mencionada por el 42.2% de los entrevistados y un 53.8% la atribuye potencial de facilitar el trabajo.

Es necesario destacar la importancia de este factor pues afecta a toda la red de relaciones en la región, de un lado están las corporaciones y de otro las demás entidades, es decir afecta el interfaz (3) perjudicando la gestión regional.

La carencia de personal calificado es un problema según el 33.1% de los entrevistados, a su vez origina problemas para el 37.6%. Es factor positivo en cuanto facilita los contactos de trabajo para el 29.9% y 27.4% considera que los facilitaría.

De esta manera la capacitación tanto de los cuadros directivos como de los técnicos y profesionales se hace necesaria.

Los problemas de financiamiento son percibidos por el 26.3% de los entrevistados, el 34.2% considera que éstos a su vez originan otros problemas. El 14.5% percibe que el disponer de financiamiento facilita los contactos de trabajo y el 12% que los facilitaría.

3. Relaciones de las Corporaciones con Entidades de Nivel Central

3.1 Las Entidades

Las corporaciones para cumplir con la función de inversión requieren relacionarse con diversas entidades del nivel central Cuadro IX-6.

(3) Ver el primer capítulo de este mismo documento.

Cuadro IX-6

RELACIONES DE LAS CORDES CON ENTIDADES
DEL NIVEL CENTRAL

Entidades del Nivel Central	Directivos	
	Nº	%
MEFC	100	84.7
Empresas y/o Instituciones Públicas	81	68.6
Oficina del Primer Ministro y/o INADE	77	65.3
Sectores	45	38.1
Parlamento	31	26.3
Contraloría	16	13.6
Organismos Internacionales	10	8.5
Oficina de Enlace	7	5.9
Otros	11	9.3
No podría decir	2	1.7
Directivos que respondieron	118	95.0

NOTA: En esta pregunta los entrevistados dieron más de una respuesta, por consiguiente la sumatoria de las alternativas es mayor que el total de directivos.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

La entidad con la que mayormente (84.7%) se relacionan las CORDES, es el Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio (MEFC) y en éste, específicamente se vinculan con las Direcciones Generales de Presupuesto Público y de Tesoro Público.

"... casi a diario tenemos que estar hablando con los del MEFC, para saber cuando nos mandarán los giros, y cuando tenemos que ver lo del presupuesto, tenemos que estar allá con ellos, para que no nos lo recorten..."

Con las empresas y/o instituciones públicas también se relacionan de manera importante (68.6%) siendo el INP entre las instituciones y ELECTROPERU y SEDAPAL entre las empresas, con las que son mayores los contratos de trabajo. En menor grado se relacionan con SENAPA, INAF, INAP e INADUR.

El 65.3% de los entrevistados manifestó que las CORDES trabajan con la Oficina del Primer Ministro y/o INADE.

En la Oficina del Primer Ministro los contactos son permanentes ya que hay una instancia de coordinación con la corporaciones.

Mensualmente se lleva a cabo una reunión entre los presidentes de las CORDES, los titulares de las diferentes carteras y el Presidente de la República. En estas reuniones a las que asisten a veces los gerentes generales, a la vez que se coordinan acciones, se informa de lo sucedido en cada CORDE.

"... en la oficina de coordinación de las corporaciones, hay profesionales que tienen a su cargo tres o cuatro corporaciones y ellas son las que se encargan de coordinar todos nuestros asuntos con ellos..."

Con el INADE, se relacionan las corporaciones que están en estado de emergencia, CORDE Piura y CORDE Puno por ejemplo.

Menor porcentaje de entrevistados (38.1%) se refirieron a sus vínculos con los sectores, que en este caso son los ministerios diferentes al MEFC; Agricultura, Salud, Transportes y Comunicaciones, Educación y Vivienda mayormente. El de Industria y Turismo y el de Pesquería fueron mencionados en un menor porcentaje, mientras que al resto de ministerios casi ni se les nombró.

El parlamento fue mencionado por el 26.3% de los entrevistados. El vínculo se establece principalmente con la Comisión Bicameral del Presupuesto y con los respectivos representantes departamentales.

Otra entidad con la cual se relacionan las CORDES es la Contraloría General de la República, mencionada por el 13.6% de los entrevistados.

Los organismos internacionales sólo son mencionados por el 8.5% de los entrevistados. Se trata de funcionarios de corporaciones que cuentan con cooperación técnica y/o financiera.

Entre los principales organismos que brindan cooperación técnica están: UNICEF, CARE, COTESU y entre los que brindan apoyo financiero están la AID y el BID.

La oficina de enlace es declarada como entidad con la que se tiene contactos de trabajo por el 5.9% de los entrevistados; esta oficina es una especie de intermediaria.

"... se encarga de agilizar los trámites y mejora la operatividad, evitando que los trabajadores de la CORDE tengan que estar viajando a Lima..."

Finalmente el 9.3% de los entrevistados declaró que se vinculan con otras entidades: embajadas Holanda, Bélgica, Suiza, Alemania Federal, Japón y Estados Unidos; la Universidad Nacional de Ingeniería (UNI), el Consejo Nacional de Licitaciones, el Sistema Nacional de Defensa Civil y Empresas Consultoras.

Cabe destacar que ningún entrevistado de CORDES contestó a esta pregunta con: "no se", lo que sí sucedió en Lima, aunque en mínimo porcentaje.

3.2 Dificultades

El Cuadro IX-7, permite comparar los factores que dificultan las relaciones de tra

bajo de las corporaciones en el nivel central con aquellos que dificultan las mis mas en los diversos organismos y entidades que operan en Lima. Es decir se con trasta la información de las encuestas realizadas en las CORDES con la del resto de entrevistados del sondeo que trabajan en Lima: gobierno central, instituciones y empresas públicas.

Cuadro IX-7

FACTORES QUE DIFICULTAN LOS CONTACTOS DE TRABAJO DE LAS CORDES
EN EL NIVEL CENTRAL Y DE LAS ENTIDADES PUBLICAS EN LIMA

DIFICULTADES	Directivos del Nivel Regional		Directivos del Nivel Central	
	Nº	%	Nº	%
Los procedimientos largos y/o engorrosos (in cluye rendición de cuentas y otros vincula- dos a financiamiento)	58	50.0	103	32.7
Financiamiento (ej.: carencias financieras).	53	45.7	66	21.0
Falta de coordinación y/o comunicación entre las entidades y/o entre los niveles de la entidad.	51	44.0	64	20.3
La intervención del Estado (autonomía, control, centralismo).	26	22.4	24	7.6
El desconocimiento de la realidad nacional.	17	14.7	1	0.3
La ausencia de información, información obso leta, estudios.	16	13.8	30	9.5
La falta de técnicos/ personal calificado y/o la falta de capacitación del personal.	15	12.9	34	10.8
La falta de coincidencias políticas, razones políticas.	12	10.3	9	2.9
La inexistencia o ambigüedad: de los planes, de la función de la entidad y/o del Estado y de la misión social de la entidad.	10	8.6	42	13.3
El incumplimiento: en la ejecución de obras, de metas, de programas.	10	8.6	3	1.0
La falta de apoyo logístico u operativo.	9	7.8	8	2.5
La falta de infraestructura.	8	6.9	2	0.6
El autoaislamiento y/o celo institucional.	3	2.6	13	4.1
Otros.	10	8.6	40	12.7
No hay dificultades de trabajo.	11	9.5	35	11.1
Directivos que respondieron	116	93.5	315	97.8

NOTA: En esta pregunta los entrevistados dieron más de una respuesta, por consi guiente la sumatoria de las alternativas es mayor que el total de directi vos.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Procedimientos Largos y Engorrosos

Este factor constituye una dificultad para el 50% de los entrevistados en corpo raciones.

"... es engorroso todo el papeleo que implica la elaboración del presupuesto, imagínese son 60 formatos para informar al MEFC por todo proyecto propuesto y subproyecto también".

"... Respecto al manejo presupuestal, cada año hay una nueva metodología..."

"... las directivas de pago y de ejecución para 1,984 del MEFC indican 34 cuadros diferentes para el control de las inversiones, se necesita burocracia par cumplir con esas normas..."

Este aspecto en el nivel central afecta menos (32.7%).

Financiamiento

Lo relativo a financiamiento fue mencionado como un problema por el 45.7% de los entrevistados en corporaciones.

"... no hay coherencia entre lo aprobado y lo enviado a la CORDE, por ejemplo si se piden S/.2,000 millones, nos llegan sólo S/.600; lo que nos obliga a reprogramar y se gastan esfuerzos en priorizar".

"... nos originan problemas de falta de pago, pues las remesas se demoran y cada día se pierde credibilidad en la capacidad de pago y muchas entidades ya no quieren trabajar nuestras obras porque somos malos pagadores..."

"... no podemos rendir cuentas en las fechas previstas, pues hay una desfase en las remesas mensuales, lo que origina también un atraso en el avance de obras..."

En Lima esta dificultad se presenta sólo para el 21.0% de los entrevistados.

Coordinación y/o Comunicación

La falta de coordinación y/o comunicación entre las entidades y/o entre los niveles de la entidad, como dificultad fue señalada por 44.0% de los entrevistados en las corporaciones, y sólo por el 20.3% de los entrevistados en Lima.

"... una vez aprobado el calendario de compromisos de conformidad a lo programado por la CORDE no se nos comunica dicha aprobación a tiempo..."

"... Tesoro Público no informa en el tiempo pertinente al Banco de la Nación sobre las claves correspondientes a las autorizaciones de giro..."

"... los del MEFC y los de la PCM deberían coordinar, pues piden la misma información sólo que en diferentes formatos, deberían dejar de lado esas exquisiteses y ponerse de acuerdo entre ellos, porque nos hacen trabajar de más y por gusto..."

"... tenemos minicomputadoras y seguimos esperando que la PCM coordine con todas las CORDES para poder implementar la información, esta mos en stand by esperando que nos den los paquetes..."

La Intervención del Estado

Este hecho entendido como falta de autonomía, exceso de control y centralismo, constituye un problema para el 22.4% de los entrevistados de corporaciones y sólo para el 7.6% de los entrevistados en Lima.

"... autonomía ¿nosotros? ¡por favor señorita, sólo tenemos autonomía en la ejecución de obras, porque en lo demás todo ya viene decidido desde Lima..."

"... yo le decía que descentralismo sí necesitamos, aunque sea para tomar las decisiones en base a nuestras prioridades y no las que se plantean en Lima..."

El Desconocimiento de la Realidad Nacional

El desconocimiento de la realidad nacional fue percibida como un problema en las CORDES, pero los entrevistados diferencian el impacto de este factor. Constituye una dificultad menor en el caso de las relaciones de trabajo con el nivel regional (4.2% de los directivos) pero una dificultad mayor (14.7) cuando se trata de con tactos de trabajo con entidades del nivel central.

Esto significa que en Lima no se conoce la problemática del interior del país lo que influye de manera determinante al momento de priorizar las necesidades.

"... en la PCM quieren imponernos todo, pues tienen carácter operati vo y le aseguro que nunca han salido de Lima pues no saben realmente cómo funciona todo en las provincias..."

"... hace poco estuve en Lima discutiendo con un funcionario del MEFC, imagínese que me quería convencer de que no necesitábamos una carre tera, al norte del departamento, me decía que para que tanta carre tera, pero si este señor supiera que en toda esa zona sólo hay caminos de herradura, le aseguro que no me hubiese dicho nada..."

Información

La ausencia de información, y la de estudios actualizados, afecta las relaciones de trabajo según el 13.8% de los entrevistados en corporaciones.

"... nosotros necesitamos información de cómo conseguir cooperación técnica y financiera, hemos solicitado esta información a Lima y has ta el día de hoy no nos llega..."

"... deseamos hacer una pequeña irrigación y comenzamos a buscar estu dios, pero no hay, por eso nosotros mismos tenemos que hacerlos..."

"... la información con la que cuentan los ministerios ya está pasada y así no sirven de nada, deberían actualizarla ..."

Este factor sólo es mencionado por el 9.5% de los entrevistados en Lima.

Personal Calificado

Cuando se trata de las relaciones de trabajo, entre las CORDES las entidades del nivel regional, la falta de técnicos o de personal calificado se deja sentir, pues 33.1% de los entrevistados menciona este hecho como un problema. Sin embargo cuando se trata de las relaciones de trabajo con el nivel central, los funcionarios de CORDES perciben menos este problema (12.9%) ya que las personas con las que se en tablan contactos de trabajo están en Lima.

"... la gente de Lima está mas capacitada que la nuestra ahí cuentan con buenos centros de estudios, y hasta post-gradados pueden hacer..."

"... ahí en la oficina de coordinación de las CORDES de la Oficina del Primer Ministro han puesto a unos chicos que recién han salido de la universidad para que coordinen con nosotros..."

Finalmente un 9.5% de los entrevistados manifiesta no tener ningún tipo de proble mas con las entidades del nivel central.

3.3 El Origen de las Dificultades

Los factores que según los entrevistados de CORDES, originan las dificultades de trabajo con el nivel central han sido ordenados en el Cuadro IX-8.

Financiamiento

Para el 39.0% de los entrevistados, el financiamiento ocasiona las dificultades en sus relaciones con el nivel central.

"... si no fuera porque falta plata, otros serían nuestros proble mas..."

"... lo que pasa es que al MEFC le falta liquidez..."

"... nuestros cronogramas de obras se cumplirían sí desde Lima nos en viasen con tiempo nuestras remesas..."

"... durante todo el año las remesas se demoran, pero faltando uno o dos meses para que termine el año nos mandan una cantidad considera ble de dinero y como no tenemos capacidad de gasto en un tiempo tan corto, tenemos que revertirles todo el dinero que nos sobra, lo que ocasiona que, como no se tuvo capacidad de gasto, para el año siguien te nos quieran dar menos fondos..."

Falta de Coordinación, Comunicación y/o Información

El 30.5% de los entrevistados señala este factor como, origen de otros problemas .

"... la descoordinación existente entre las direcciones generales de Crédito Público y de Tesoro Público, nos retrasa la llegada de los fondos y ello hace que todos nuestros calendarios se atrasen..."

"... la inexistencia de un flujo de información de las entidades del nivel central hacia las CORDES nos afecta nuestro trabajo aquí en la gerencia de estudios, pues para ubicar la información que necesitamos a veces tenemos que viajar hasta Lima, y ello es un costo extra para la CORDE y sin contar que todo se nos retrasa..."

Cuadro IX-8

ORIGEN DE LAS DIFICULTADES DE TRABAJO ENTRE LAS CORDES
Y LAS ENTIDADES DEL NIVEL CENTRAL

Origen de las Dificultades	Directivos	
	Nº	%
Problemas en el financiamiento (ej.: la falta de liquidez, manejo financiero)	46	39.0
Falta de coordinación/ comunicación/ información.	36	30.5
Desconocimiento de la realidad nacional	32	27.1
Centralismo	27	22.9
Razones políticas	22	18.6
Manejo administrativo y desconocimiento de normas.	22	18.6
Falta de técnicos o de capacitación del personal o de apoyo del personal.	17	14.4
Falta de infraestructura.	7	5.9
Otros	22	18.6
No hay dificultades de trabajo	11	9.3
Directivos que respondieron	115	90.3

NOTA: En esta pregunta los entrevistados dieron más de una respuesta, por consiguiente la sumatoria de las alternativas es mayor que el total de directivos.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Desconocimiento de la Realidad Nacional

El desconocimiento de la realidad nacional por parte de los trabajadores del sector público del nivel central es el origen de dificultades en las relaciones con las CORDES, según las declaraciones del 27.1% de los entrevistados.

"... en Lima no conocen nuestro departamento, entonces menos van a saber las necesidades que tenemos y menos aún de nuestras prioridades..."

"... a los de Lima les falta conocer más la realidad de las CORDES, si las conocieran nos podrían entender..."

Centralismo

El 22.9% de los entrevistados considera al centralismo como causante de sus dificultades de trabajo con el nivel central.

"... como es en Lima donde se toman las decisiones, nosotros cuando vamos allá estamos como peones en un tablero de ajedrez, pues no podemos negociar casi nada, pues como el poder lo tienen ellos, nosotros sólo tenemos que aceptar, pues los necesitamos..."

Razones Políticas

Las razones políticas causan dificultades en las relaciones de trabajo con el nivel central según un 18.6% de los entrevistados.

"... en el parlamento sólo se toman decisiones políticas, y es igual en la bicameral del presupuesto; no coordinan con las CORDES, después nos imponen sus ideas..."

3.4 Las Facilidades

Los factores que facilitan los contactos de trabajo entre las corporaciones y el nivel central se han ordenado en el Cuadro IX-9.

Cuadro IX-9

FACTORES QUE FACILITAN LOS CONTACTOS DE TRABAJO ENTRE LAS CORDES
Y LAS ENTIDADES DEL NIVEL CENTRAL

FACTORES	Directivos	
	Nº	%
La coordinación y/o comunicación establecida entre entidades y/o entre niveles de la entidad/ la representación en directorios.	55	50.0
La presencia de técnicos/ personal calificado/ el apoyo del personal/ su experiencia.	37	33.6
Las relaciones de amistad/ personales/ sociales.	23	20.9
La oficina de enlace.	18	16.4
Las leyes, normas y procedimientos.	12	10.9
La definición clara: de las funciones u objetivos de la entidad y/o del Estado, de los planes globales, de la visión social de la entidad, de la conciencia de la necesidad de la relación.	10	9.1
La existencia y/o flujo de información.	10	9.1
Coincidencias políticas.	6	5.5
El financiamiento.	4	3.6
Infraestructura adecuada.	2	1.8
Otros.	14	12.7
Nada Facilita el Trabajo.	5	4.5
Directivos que respondieron	110	88.7

NOTA: En esta pregunta los entrevistados dieron más de una respuesta, por consiguiente la sumatoria de las alternativas es mayor que el número de directivos.

FUENTE: ESAN, PCP, Sondeo.

Coordinación y/o Comunicación Establecida

La coordinación y/o la comunicación y/o la representación en directorios, facilita los contactos de trabajo, según el 50% de los entrevistados.

"... las comunicaciones que la CORDE establece permanentemente....".

"... las reuniones de los presidentes de las CORDES, facilita la relación con ellos...".

"... la reunión anual que cada presidente de las CORDES tiene con el Presidente de la República...".

Personal Calificado

La presencia de técnicos, de personal calificado y con experiencia facilita los contactos de trabajo con el nivel central a un 33.6% de los entrevistados.

"... la gestión de la corporación, no le voy a decir que es mala, pues contamos con algunos elementos que nos ayudan a que sean como es...".

"... el gerente de estudios es muy bueno pero los demás no son como él, ¿se imagina lo bien que estaríamos si todos fuesen gente bien capacitada?, claro que nos apoyan y hay mucho interés por el trabajo y porque la CORDE salga adelante, pero no basta con el interés y la buena voluntad de nuestra gente, lo ideal sería que todos estuviesen bien formados y así seríamos la corporación número uno...".

"... la gestión resultante de las CORDES es como es, gracias a la presencia del personal capacitado, tanto de las corporaciones como de las entidades con las que se relacionan éstas; son pocos pero ayudan".

Relaciones de Amistad, Personal y Sociales

Las relaciones de amistad, personales y/o sociales ayudan según el 20.9% de los entrevistados a facilitar las relaciones de trabajo con el nivel central.

"... el presidente ha estado trabajando antes en Lima, entonces congoce a mucha gente de los ministerios, de INADE y de la PCM, así cuando necesitamos algo de esas instituciones sólo buscamos a esos amigos y nos solucionan los problemas la mayoría de las veces...".

"... las relaciones personales que se establecen con los técnicos de las oficinas del MEFC, para obtener información extraordinaria que facilita y agiliza la remisión de información...".

La Oficina de Enlace

El 16.4% de los entrevistados declaró que la oficina de enlace les facilita estos contactos de trabajo. Esta oficina con la que cuentan la mayoría de corporaciones en Lima, permite la coordinación con diferentes entidades y agiliza los trámites de manera que los funcionarios de corporaciones no se ven obligados a viajar con tanta frecuencia.

Finalmente, 4.5% de entrevistados opinó que nada les facilita el contacto de tr
bajo con las entidades del nivel central.

3.5 Las Facilidades Esperadas

En el Cuadro IX-10, aprecian los factores, que en opinión de los entrevistados fa
cilitarían los contactos de trabajo con el nivel central.

Coordinación, Comunicación y/o Información

Este factor ha sido señalado por el 50% de los entrevistados, concretamente sugie
ren reuniones periódicas entre personas de las diferentes áreas de las CORDES y
sus similares de las entidades de nivel central.

"... los encargados del presupuesto deberían coordinar todos juntos
con los técnicos del MEFC..."

"... se deben establecer coordinaciones estrechas entre las CORDES y
los ministerios..."

"... se debería tener acceso libre a la información que hay en los mi
nisterios y las instituciones..."

Cuadro IX-10

FACTORES QUE FACILITARÍAN LOS CONTACTOS DE TRABAJO
CON LAS ENTIDADES DEL NIVEL CENTRAL

Factores	Directivos	
	Nº	%
Coordinación, Comunicación y/o Información	56	50.0
Descentralización y/o Regionalización	38	33.9
Conocimiento de la Realidad Nacional	19	17.0
Capacitación	18	16.1
Asesoría y Orientación	11	9.8
Financiamiento	11	9.8
Infraestructura	5	4.5
Otros	28	25.0
Nada Facilita el Trabajo	2	1.8
Directivos que respondieron	112	90.3

NOTA: En esta pregunta los entrevistados dieron más de una respuesta, por consiguiente la sumatoria de las alternativas es mayor que el total de direc
tivos.

FUENTE: ESAN, PGP, Sondeo.

Descentralización

El 33.9% de los entrevistados postula la descentralización y/o regionalización.

"... ¿no les parece que ya es tiempo de que se de un impulso a las provincias? necesitamos por tanto, que haya una descentralización política, administrativa y económica..."

"... la situación no está como para que el Perú siga siendo Lima, aquí en las provincias también somos peruanos, en Lima está todo el poder político, económico y administrativo..."

"... a la hora de hablar de descentralización nadie se acuerda de la descentralización de los centros de capacitación, que es lo que necesitamos a gritos, porque teniéndolos aquí no tendríamos que faltar al trabajo y no necesitaríamos pedir licencia ni permisos..."

Capacitación

El 16.1% de los entrevistados, menciona la capacitación como un factor que facilitaría las relaciones de trabajo con el nivel central.

"... hay técnicos allá en Lima que yo los volvería a la universidad pues no parece que pasaron por ella, esto nos trae contratiempos y tenemos que quedarnos más tiempo en Lima sólo por la incapacidad de estas personas..."

3.6 Balance: Relaciones de Trabajo con Entidades del Nivel Central

El financiamiento es un problema para la gestión según el 45.7% de los entrevistados, origina problemas según el 39%, les facilita los contactos de trabajo según el 3.6% y les facilitaría estos contactos de trabajo para el 9.8% de los entrevistados.

Pero si bien el financiamiento es considerado como un problema por la gran mayoría, son muy pocos los que creen que el financiamiento les soluciona o solucionaría sus problemas en las relaciones de trabajo.

La falta de coordinación y/o comunicación es un problema para el 45.7% de los entrevistados, origina problemas para el 30.5%, para el 50% les facilita sus contactos de trabajo y un 50% espera que la coordinación y/o comunicación mejore la gestión de las corporaciones. Este factor constituye una grave dificultad ya que está originando otros problemas y está afectando la gestión y la toma de decisiones no solamente en las CORDES sino también en las demás entidades del sector público, es decir el interfaz.

Asimismo, el centralismo es un problema para el 22.4% de los entrevistados. Origina problemas según el 22.9%, pues todas las decisiones importantes para sus regiones son tomadas "a distancia", todo está en Lima, hay centralismo político, económico y administrativo. Las CORDES reclaman la descentralización, pues según el 33.9% ésto les resolvería sus problemas. Nadie estuvo de acuerdo en que el centralismo les facilitaría los contactos de trabajo.

El desconocimiento de la realidad nacional, está considerada como un problema por el 14.7% de los entrevistados, origina problemas según el 27.1% y reclaman un conocimiento de la realidad, el 16.1%.

Conclusiones

Las CORDES, para cumplir con su función se relacionan con una serie de entidades, tanto en el nivel regional como en el central; en ambos casos los vínculos que se generan son interdependientes, pues una y otras instituciones se complementan.

A nivel regional las CORDES se relacionan con mayor intensidad con las entidades más representativas del nivel central y con menor intensidad con las netamente regionales.

A nivel central las corporaciones se relacionan mayormente con las entidades ligadas al financiamiento de sus actividades

La red de relaciones establecidas evidencia una zona de acción común para muchas entidades ya que existe duplicidad de funciones; este hecho produce también las llamadas "zonas de nadie", pues al existir más de una entidad encargada de ellas, ninguna actúa sobre las mismas.

Los problemas que se presentan a su vez generan otros que afectan la gestión de las CORDES.

No hay manejo regional en los asuntos que compete a las corporaciones, y esto se complica aún más por la falta de coordinación con las oficinas del sector público, que se encuentran en los departamentos.

CAPITULO DECIMO

ORGANIZACION JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PERUANA

Javier Alvarado Icaza

CAPITULO DECIMO

ORGANIZACION JURIDICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA PERUANA

El objetivo del presente trabajo es señalar la importancia que, para los responsables de la gestión pública e investigadores de la administración pública, tiene el conocimiento jurídico en especial el del derecho administrativo como instrumento imprescindible en la labor administrativa.

Los temas que serán expuestos constituyen una aproximación, a manera de inventario, de las instituciones jurídicas que regulan la actuación de la administración pública.

Resulta evidente lo necesario que es para el gestor público entender la naturaleza del órgano administrativo en el cual se desempeña así como conocer su ubicación en la estructura organizacional y la variedad de relaciones que lo insertan en la misma; la capacidad y competencia que delimitan su actuación y los recursos humanos materiales que requiere. También el entender las características de la producción jurídica que debe realizar, lo que no se reduce a declaraciones externalizadas de voluntad administrativa, sino que comprende también, procedimientos que aseguren una adecuada formación de la misma, a fin de coadyuvar a una coherente sistematización del ordenamiento jurídico, que la haga efectiva.

Si bien se acepta, en la nueva teoría de la administración, que el objeto de la administración es alterar, modificar y reestructurar la realidad social imperfecta negando así que la finalidad exclusiva de dicha administración es la realización del Derecho; por otro lado se reafirma que la administración pública incluye al derecho administrativo como instrumento sustantivo de la gestión.

El conocimiento del derecho administrativo permitirá al gestor público, operar, de manera adecuada los mecanismos de actuación de la administración, en busca de los resultados sociales óptimos.

Si se define al Estado como una sociedad políticamente organizada, se deduce que la noción del mismo es un concepto, una idea, cuya realidad se concreta y sólo puede ser aprehendida

en la sociedad. La sociedad resulta por lo tanto, un elemento que conforma la naturaleza del Estado.

Otro elemento es el poder ya que el objetivo de estudio de la política es el ejercicio del mismo. El Estado es el poder institucionalizado, esto es, la organización del poder como autoridad impersonal. El poder es la energía organizadora de la vida social, o como Andre Hauriou lo define; "una energía de la voluntad". A este respecto, es necesario aclarar que la voluntad del Estado o soberanía no es divisible y en consecuencia, resulta impropio hablar de división de poderes. El poder del Estado es único, son las funciones estatales las que se ejercen por órganos y no por poderes; de esa manera se afirma que los estados modernos se organizan en base a tres grandes funciones, la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Por último, otro elemento a considerar es el Derecho. En efecto el Estado moderno que tiene de alejarse del ejercicio indiscriminado del poder, pretende que todos sus actos se ajusten a la legalidad más absoluta; fenómeno que se ha denominado el Estado de Derecho.

El ser humano se ve forzado a asociarse, de este hecho surge la necesidad ineludible de establecer autoridades, la autoridad supone obediencia. El por qué de la obediencia a la autoridad deriva en razón de la obediencia al propio Derecho, puesto que se obedece a la autoridad porque esa es la conducta jurídicamente obligada.

Inexactamente, se argumenta que la obediencia a la autoridad radica en el ejercicio de la fuerza, lo que significa introducir al campo normativo motivaciones extrajurídicas y desconocer que en la norma jurídica se manifiesta una obligatoriedad de conducta, un deber ser intrínseco, del que carece la simple coacción.

Si bien la obediencia al Derecho se puede explicar normativamente dentro del sistema de normas jurídicas, se requiere de otra explicación cuando se pregunta por la validez del sistema íntegro. Entonces aparece con evidencia que el Derecho se obedece porque es un objetivo cargado de valor. Existe un querer humano sobre el que se desarrolla el ordenamiento.

La justificación de la acción del Estado está determinada por el interés público para orientarse hacia ese conjunto de necesidades que no son satisfechas mediante la iniciativa privada, en cuanto exceden por su amplitud, a las posibilidades de cualquier particular.

Se debe obediencia a la autoridad porque así lo preceptúa el Derecho y se debe obediencia al Derecho, porque sólo así se asegura la realización de los principios que sustentan la sociedad y porque la misma autoridad se encuentra obligada a respetar al Derecho.

1. Gobierno y Administración

El gobierno es la organización, a través de la cual, se formula la voluntad del Estado. Su actividad tiene por objeto, mantener y promover la unidad y existencia del Estado, por tanto, supone la actividad básica de coordinación de funciones componentes entre las que se incluye la administración pública.

Las formas de gobierno están referidas a la manera como se organizan y designan los gobernantes y sus funciones respectivas.

El gobierno del Perú, según el artículo 79º de la Constitución Política, "es unitario, representativo y descentralizado".

Los Estados modernos se clasifican en federales o unitarios según se le aplique o no el principio organizativo de "descentralización política", por el cual el Estado se configura en una estructura compleja que supone una distribución de funciones políticas, legislativas y judiciales entre el Estado federal y los Estados federados. Los Estados federados cuentan con autonomía política que les proporciona autoridad para formular leyes y autogobernarse dentro de un marco de decisión que no compromete la existencia de la federación sometiéndose ineludiblemente a la soberanía nacional que detenta el Estado federal.

El Estado peruano se organiza en base a un gobierno unitario que concentra las funciones legislativa, ejecutiva y judicial; sin embargo, se reconoce y establece la descentralización administrativa; por la cual se crean órganos administrativos que tienen cierto grado de independencia con respecto al gobierno central -autonomía-, atribuyéndoles funciones y autoridad propias, que origina un proceso de transferencia de la capacidad jurídica. Por la descentralización administrativa se genera una pluralidad de centros de autoridad, nuevas fuentes de producción jurídica. Dentro de dicho concepto se distingue la descentralización territorial y la funcional; por la primera se constituyen organizaciones cuyos elementos esenciales son la base territorial y sus miembros, son ejemplo de ello, los gobiernos regionales, las corporaciones departamentales de desarrollo y las municipalidades. Por la funcional se crean los organismos públicos descentralizados, cuyo elemento característico está dado, por la función específica asignada por la ley, ejemplos son los organismos descentralizados autónomos, las instituciones públicas descentralizadas y las empresas públicas.

Es importante anotar, con respecto a los gobiernos regionales, que la delegación de competencia legislativa que el poder legislativo acuerde en su caso a la región, supone siempre subordinación a la legislación nacional. La legislación que produzcan los referidos gobiernos no podrá estar referida a materias que alteren el carácter unitario del gobierno o al ordenamiento jurídico del Estado. En consecuencia, se puede apreciar en el caso de los gobiernos regionales, una descentralización política relativa.

Dentro de la estructura del Estado peruano, establecida por la constitución política, el poder ejecutivo es el encargado de la realización de los actos de gobierno, estos son actos de naturaleza política inspirados en las altas necesidades del Estado o en la defensa del régimen; sus fines son asegurar la estabilidad del gobierno o promover la marcha del Estado, por ejemplo la convocatoria a elecciones o la suspensión de garantías constitucionales.

La función administrativa, que también es responsabilidad del poder ejecutivo, tiene por finalidad asegurar la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos, proveyendo las necesidades de la población.

2. La Administración Pública

La función de la administración pública es la actividad destinada a la realización de los cometidos estatales, en cuanto requieren de ejecución práctica, mediante actos jurídicos y operaciones materiales. La Constitución Política del Perú, a ese respecto prescribe en el artículo 211º: "Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los Tratados, leyes y demás disposiciones legales, (...)".

El Estado moderno desempeña funciones que exceden inconmensurablemente las posibilidades de un particular; en consecuencia es lógico que a dicha responsabilidad corresponda un régimen jurídico distinto. El derecho público actual reconoce la primacía de la administración pública y consagra el régimen de la desigualdad jurídica entre autoridades y particulares.

Los medios de acción de la administración pública deben asegurar el poder de vencer la resistencia de los intereses particulares en cuanto sean incompatibles con el interés público. Sin embargo, las decisiones de autoridad no siempre son necesarias cuando en la búsqueda del interés público, la voluntad de la administración pública coincide con la de un particular; en esos casos se recurre a la técnica del contrato. Esto da una idea de lo complejo de la actividad de la administración pública, como consecuencia de la variedad de cometidos que tiene a su cargo, lo cual determina que su régimen jurídico no sea uniforme.

En realidad la administración pública no sólo actúa bajo el régimen de derecho público, también actúa como sujeto de derecho con personalidad jurídica, esto es, con capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

La actividad de la administración pública está constituida por actos y hechos.

Los actos jurídicos administrativos son declaraciones de voluntad de la administración pública destinados a producir efectos jurídicos. El reglamento de Normas Generales de Procedimientos Administrativos en el artículo 116º clasifica dos tipologías:

Actos administrativos: "decisiones de las autoridades u órganos de la administración pública que, en ejercicio de sus propias funciones, resuelven sobre intereses, obligaciones o derechos de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellas".

Actos de la administración: "destinados a organizar y a hacer funcionar los servicios públicos o las actividades de dicha administración".

No se puede concebir una gestión pública eficiente si la externalización de la voluntad de la administración pública no está enmarcada en el ordenamiento jurídico. Como ya se ha señalado, el acto jurídico administrativo es el continente de dicha voluntad; en consecuencia, una comprensión cabal de los elementos que la componen es ineludible.

La voluntad es una característica de lo subjetivo, por lo tanto, el sujeto del acto jurídico administrativo conforma uno de sus elementos. El órgano administrativo, que es una creación jurídica, es el sujeto de la administración y las personas físicas que lo componen son a las que en última instancia les corresponde actualizar las manifestaciones de voluntad del sujeto. Dichas personas son las titulares de función. Es preciso aclarar a este respecto, que la voluntad de órgano como abstracción, no se confunde con la voluntad propia de las personas que ejercen la titularidad de función; dicha voluntad tiene una direccionalidad y una delimitación impuesta por la competencia que es el conjunto de funciones que cada órgano está autorizado u obligado a ejercer. La competencia pertenece al órgano y se ejerce materialmente por el funcionario.

Otro elemento está constituido por la forma cómo se externaliza la voluntad de la administración, cómo se materializa el acto jurídico administrativo. Las formas legales que dichos actos adoptan son de gran importancia para una adecuada sistematización del ordenamiento jurídico. Dichas formas deben reflejar las diversas competencias y grados

jerárquicos de los órganos administrativos a fin de ordenar la producción jurídica de la administración como un todo coherente y útil para una gestión pública eficiente.

La forma no sólo está referida a las declaraciones finales, sino también al conjunto de formalidades previas que sustentan el procedimiento administrativo.

La importancia de la formalidad radica en la necesidad de convertirse en la garantía que permita evitar decisiones apresuradas e irreflexivas, beneficiando tanto a la admnistración como a los administrados. Las formalidades reflejan la sistematización del conjunto de decisiones que permiten realizar la actuación de la administración pública.

Por último, el contenido de los actos jurídicos administrativos, como elemento esencial de los mismos, debe sujetarse a los requisitos de legalidad, enmarcarse dentro de los límites del ordenamiento jurídico. El acto jurídico administrativo no puede transgredir disposiciones legales, ya sea intencionalmente, por negligencia o por ignorancia. El estudio y comprensión del sistema normativo, es primordial para los funcionarios que realizan la gestión pública. Asimismo, el contenido debe ser posible jurídica y físicamente; en efecto, no podría declararse extinguido un contrato inexistente o adquirir un bien que está fuera del comercio humano, por ejemplo.

Un estudio profundo de la naturaleza de los actos jurídicos administrativos y de los procedimientos requeridos para su formación, resulta indispensable para la capacitación integral de los cuadros directivos de la administración pública.

Es a través de estos instrumentos legales que se lleva a cabo la gestión pública, con el fin de complementar las funciones del Estado y de organizar la admnistración pública, lo cual supone estructurar las diversas unidades orgánicas que la componen y el proveerlas de los recursos humanos y materiales adecuados.

Las funciones públicas se realizan mediante la acción de órganos que obran bajo autoridad, ordenando y ejecutando en sus respectivas esferas de competencia. En este sentido y para una mayor y mejor comprensión de las funciones públicas es necesario contrastar las con la noción de servicio público.

Los servicios públicos son realizaciones concretas de la administración pública. Así definidos ambos conceptos, la naturaleza de las funciones públicas se muestra como algo abstracto y general, en tanto que los servicios públicos tienen como característica lo concreto y particular.

Se puede ejemplificar lo anterior a través de la función jurisdiccional: se afirma que en base a ella el Estado asume la admnistración de justicia, lo cual tiene por finalidad sujetar a derecho toda conducta humana contemplada por la norma jurídica. Los actos que lleva a cabo el Estado, en cada caso concreto en que se le requiera para reestablecer determinada situación o acto que se deba ajustar a la ley tienen las características de servicio público.

El órgano estatal al decidir una acción o un recurso, presta un servicio público, pero el fin de dicho acto es cumplir la función pública.

3. Organización Jurídica de la Administración Pública Peruana

El fundamento de la administración pública está dado por la organización, ésta es la que

permite la formación de su voluntad y su actividad, dirigidas a la consecución del interés público.

La potestad de organizarse es una facultad inherente al ejercicio del poder que detenta el Estado y está consagrada en la Constitución Política, toda vez que supone la organización del mismo. A manera de ejemplo el artículo 214º dispone al respecto: "La ley determina el número de ministerios, sus denominaciones y las reparticiones correspondientes a cada uno".

Entonces, a partir de la ley, se infiere la potestad organizatoria de la administración pública, la cual corresponde en primera instancia al Presidente de la República, en virtud a la facultad contenida en el inciso 11 del artículo 211º de la propia Constitución; "Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones". Como consecuencia de ello, cada autoridad subordinada se ve compelida, en su propio ámbito, a organizarse de acuerdo a las necesidades emanadas del cumplimiento de sus funciones.

La organización se percibe desde un doble aspecto, como base material del procedimiento administrativo y como fenómeno dinámico que supone una serie de operaciones que se integran como resultado de la actividad administrativa. La dinámica organizativa requiere de una estructura normativa que determine la naturaleza de las unidades administrativas, su posición y las reglas operativas para la producción del ordenamiento jurídico; lo que constituye el aspecto jurídico de la organización.

La organización desde la perspectiva de la norma jurídica es, como señala Guerra Cruz, el sistema de preceptos jurídicos que regula la competencia de los órganos, así como los actos jurídicos administrativos complementarios, en cuanto el Estado tiene una organización por la cual es activo.

El Presidente de la República es el jefe del poder ejecutivo y como tal "dirige la política general del gobierno" (inciso 3, Artículo 211º de la Constitución).

Corresponde al Presidente la máxima responsabilidad individual en el Estado y correlativamente la mayor autoridad, por lo cual tiene la atribución y la obligación de exigir de los órganos administrativos, el cumplimiento responsable de los deberes que se les han asignado.

El Consejo de Ministros está formado por los ministros y los jefes de los institutos nacionales de planificación, comunicación social y de desarrollo, teniendo estos últimos derecho a voz pero no a voto. (Artículo 51º del Decreto Legislativo Nº 217). El objeto del Consejo es: "... dar unidad dirigir la administración de los negocios del Estado, bajo las órdenes del Presidente..." (Artículo 1º de la Ley del 13 de mayo de 1861).

El Presidente de la República requiere del voto aprobatorio del Consejo de Ministros para someter a las cámaras legislativas los proyectos de ley, para dictar decretos legislativos y para decretar estados de excepción (Artículos 218º y 231º de la Constitución), asimismo, en todos los demás casos que establezcan las leyes ya sea en forma aprobatoria o consultiva.

El Presidente del Consejo de Ministros colabora con el Presidente de la República en la elaboración, dirección y ejecución de política general del gobierno; preside las comisiones interministeriales de asuntos económicos y financieros, y de asuntos sociales, y coordina las relaciones con los Gobiernos Locales y Corporaciones Departamentales de Desarrollo.

La estructura organizativa de la administración pública está constituida por una red de relaciones que opera entre los sujetos de la administración y los órganos administrativos. Las relaciones se clasifican en jerárquicas de coordinación y de tutela administrativa.

Órgano, jerarquía, coordinación y tutela administrativa son los elementos esenciales de de la estructura organizativa en su aspecto jurídico.

El órgano administrativo, como concepto jurídico, es el ente capacitado para operar la mecánica de expresión de la voluntad humana que se imputa a la administración pública, lo cual implica atender a los conceptos de capacidad y competencia como constitutivos del órgano.

Siendo el Estado una organización jurídica se configura como sujeto de derecho, con la correspondiente capacidad jurídica. En consecuencia, la capacidad del Estado es permanente y la de los organismos que lo conforman emana de la Constitución o de las leyes que los instituyen. Cada organismo tiene capacidad de derecho público que le es conferida de acuerdo a los fines que justifican su existencia, dicha capacidad es ejercida por medio de órganos diversos que la actualizan, para lo cual se delimita, en un conjunto de funciones, cuya actividad éstos deben ejercer.

Esta delimitación se da por medio de normas, que van aislando un conjunto de competencias. En sentido orgánico, la competencia supone la distribución de las facultades que constituyen el conjunto de atribuciones con las que se dota a un órgano administrativo a fin de realizar la capacidad de la organización en su totalidad. La competencia emana de la capacidad integral de la organización y se distribuye en una cadena de órganos. Jurídicamente la competencia contiene sólo las atribuciones que afectan derechos y obligaciones de los administrados.

Los órganos administrativos se agrupan en dos tipologías: los denominados órganos de línea que externalizan la voluntad de la administración pública y los órganos auxiliares, cuya función consiste en proveer de los insumos necesarios para llevar a cabo el procedimiento de declaración de la voluntad administrativa.

La jerarquía es la relación de subordinación entre unos órganos y otros. Jurídicamente se restringe a la integración de competencias de un conjunto de órganos con el fin de concentrarlas en un único órgano supervisor a cuyas directrices y supervisión quedan sometidos todos los demás órganos en el ejercicio de sus respectivas atribuciones; la jerarquía está condicionada a las relaciones entre órganos jurídicamente competentes y pertenecientes a un mismo ramo de la administración.

La coordinación supone unificación, dirigir hacia un propósito común la acción de diversos sujetos de la administración pública, que por la distribución de atribuciones realizan labores complementarias, la coordinación opera entre órganos de distinto ramo. Jurídicamente la coordinación se traduce en potestades de dirección que se concretan en facultades normativas o de programación conjunta, de lo contrario se trataría de una "homologación de pareceres", como anota Guerra Cruz.

Los sistemas administrativos son expresión jurídica de la coordinación, en tanto que los órganos centrales de los mismos, ejercer potestades normativas sobre la materia que importa el sistema.

Por último, tutela administrativa es la relación de control que en el ámbito administrativo no emana de la jerarquía; es la facultad por la cual se supervisa que las actuaciones del órgano tutelado, se sujeten al orden jurídico, con el fin de preservar el principio de legalidad, esto es, que no se contravengan los dispositivos legales ni los procedimientos señalados para la materia; y a los intereses y/o conveniencia de la organización tutelada o tutelante. Significa velar por el cumplimiento de los fines del órgano tutelado en tanto se enmarque en los planes y políticas generales y/o sectoriales.

La tutela administrativa opera a través de los sistemas de gestión, especialización y jurisdicción. En el primer caso se ejerce por los órganos de línea con respecto a los órganos auxiliares; por el sistema de especialización la ejercen los órganos que tienen de manera exclusiva y como función la tutela, ejemplo de dicho sistema son las oficinas de control interno; el tercer sistema se ejerce por órganos jurisdiccionales administrativos, que actúan en exclusiva, como órganos de revisión o apelación de los actos administrativos dictados por sujetos de la administración, como ejemplo están el Tribunal de Aduanas y el Consejo Nacional de Servicio Civil.

3.1 Modelos de Estructuración Orgánica

La organización administrativa del Estado se estructura a consecuencia de la transferencia de funciones que opera de acuerdo a criterios territoriales o materiales, ligado a la transferencia de capacidad, y a la transferencia de competencia, lo que plantea el estudio de los modelos puros de estructuración administrativa de Centralización-Descentralización y de Concentración-Desconcentración.

En organización estadual, la estructura jerárquica supone la atribución de competencia al órgano superior, el cual puede dar origen a un modelo orgánico concentrado, en el caso que mantenga el poder de decisión en el mismo y que los demás órganos actúen en forma operativa en el marco de una repartición de tareas; o como alternativa, un modelo orgánico desconcentrado con el que se da un proceso de transferencia de competencias de tal modo que las decisiones se adopten en los diversos grados de la escala jerárquica. La desconcentración puede ser de carácter funcional o territorial.

En el ámbito de la capacidad, la estructura organizativa puede caracterizarse por la jerarquía única o diversificada; en la primera alternativa se da el modelo de estructuración orgánica centralizado por el cual las funciones de administración pública se ejercitan por una sola organización, cuyo órgano máximo es la única fuente de autoridad administrativa. En la segunda se da la descentralización, que permite la transferencia de funciones a una pluralidad de organizaciones que se convierten en fuentes de producción jurídica por la potestad de la autonomía, aunque la supremacía de la transferente se conserva; así en la realidad se puede distinguir la administración del gobierno central de la administración municipal, regional e institucional de la cual a su vez se distingue la administración empresarial pública. A este nivel también se percibe una transferencia en razón del territorio, es el caso de la administración municipal o regional por ejemplo, y en razón de las funciones como son los casos de las instituciones y empresas.

Por la autonomía, se concibe la independencia para la realización de las labores institucionalmente asignadas; lo que no se confunde con la adquisición del poder político, pues el Estado no se desinteresa en absoluto de las atribuciones de los organismos descentralizados. La tutela del gobierno central se transforma en fiscalización, control, examen de legalidad de los actos.

Existen dos categorías con respecto a la autonomía, la funcional y económica y la administrativa. Por la autonomía funcional, el organismo establece, a partir de las funciones que genéricamente son establecidas por la constitución o la ley, las normas específicas que permitan determinar las políticas de acción conducentes a la consecución de dichas funciones, así como la auto-administración de los asuntos de su competencia y la capacidad de producir actos administrativos. Ejemplo de autonomía funcional, son los organismos descentralizados autónomos. Por la autonomía económica y administrativa o autarquía, los organismos correspondientes sólo cuentan con las facultades de auto-administración y de capacidad jurídica por cuanto la definición de sus funciones está expresamente determinada por las leyes orgánicas y sus acciones enmarcadas en los lineamientos de política establecidos por los organismos centrales. Ejemplo de ello son los organismos públicos descentralizados y los organismos descentralizados territorialmente.

3.2 Sistemas de Organización Administrativa

Se integra un sistema cuando existe un objetivo común a cuya consecución se dirige la acción del conjunto de órganos.

Dentro de la moderna teoría administrativa se han distinguido dos tipos de sistemas:

Sistemas sectoriales o verticales, que constituyen agrupaciones de órganos centrales, desconcentrados y descentralizados vinculados por una unidad de propósito. A través de dichos órganos se establecen relaciones de jerarquía, por las que el órgano superior tiene con respecto a los subordinados potestades de dirección, que significan la regulación de su conducta, de supervigilancia de la ejecución de las funciones, de revisar sus decisiones, modificarlas o revocarlas y de resolver asuntos de competencia.

El segundo sistema es el denominado "sistema administrativo". Para que los órganos operativos o de ejecución cumplan sus funciones, cuentan con determinadas unidades que se califican como de apoyo, pues no ejecutan programas operativos sino que permiten la tarea de los órganos ejecutivos. Esos órganos están dispersos en los diversos entes públicos y se agrupan entre sí, de acuerdo a las diferentes finalidades que persiguen.

En esta categoría de sistemas encontramos un órgano central y un conjunto de unidades sectoriales que, pese a depender jerárquicamente del respectivo órgano ejecutivo, reciben lineamientos técnicos del organismo central del sistema.

Sectorización

a. Ministerios (Decreto Legislativo Nº 217)

Los ministerios son los órganos centrales de los sectores. Formulan, ejecutan y supervisan la política general del Estado dentro del sector o sectores que le competen. Los ministerios realizan sus actividades bajo la dirección del Presidente de la República y la coordinación del Presidente del Consejo de Ministros.

El ministro es el titular de función, establece los objetivos, y formula, dirige y ejecuta la política del sector o sectores de su competencia en armonía con la política general del gobierno. Delega las facultades y atribuciones que no son privativas a su función.

Cuadro X-1

SECTORIZACION

SECTORES	MINISTERIOS	BASE LEGAL
1. Interior	Interior	D. Leg. Nº 114
2. Justicia	Justicia	D. Leg. Nº 117
3. Guerra	Guerra	D. Leg. Nº 130
4. Marina	Marina	D. Leg. Nº 131
5. Aeronáutica	Aeronáutica	D. Leg. Nº 133
6. Economía y Finanzas	Economía y Finanzas	D. Leg. Nº 183
7. Educación	Educación	D. Leg. Nº 135
8. Salud	Salud	D. Leg. Nº 70
9. Trabajo	Trabajo y Promoción Social	D. Leg. Nº 140
10. Promoción Social		
11. Agrario	Agricultura	D. Leg. Nº 21
12. Vivienda	Vivienda	D. Leg. Nº 143
13. Transporte	Transporte y Comunicaciones	D. Leg. Nº 96
14. Comunicaciones		
15. Energía y Minas	Energía y Minas	D. Leg. Nº 40
16. Pesquero	Pesquería	D. Leg. Nº 94
17. Industria	Industria, Comercio, Turismo e Integración	D. Leg. Nº 170
18. Comercio		
19. Turismo		
20. Integración	Relaciones Exteriores	D. Leg. Nº 113

El Vice-Ministro ejecuta por encargo del Ministro, la política sectorial y su pervisa las actividades de los órganos del ministerio y de los organismos públicos descentralizados.

Las Direcciones Generales son los órganos técnico-normativos o de línea de los ministerios, realizan los actos administrativos y prestan los servicios públicos. Dependen del Vice-Ministro.

Los órganos de apoyo y asesoría son órganos auxiliares y están a cargo de las siguientes oficinas:

Oficina de Inspectoría Interna: programa y ejecuta las actividades de control de conformidad con las normas del Sistema Nacional de Control.

Oficina de Planificación y Presupuesto: formula la política del sector o sectores bajo la dirección del ministro, realiza el proceso de planificación en coordinación con el Instituto Nacional de Planificación; coordina la formulación del presupuesto del ministerio y de los organismos públicos descentralizados y evalúa su ejecución, en coordinación con la Dirección General del Presupuesto Público.

Oficina de Asesoría Jurídica Administración y Comunicaciones: coordina con la Dirección General de Asuntos Jurídicos, el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto Nacional de Comunicación Social y con los demás organismos que el ministerio determine de acuerdo a sus funciones y necesidades.

Los consejos, comisiones y juntas son órganos integrados por representantes de diversos sectores e instituciones. Realizan diversas funciones como asesoría, supervigilancia, concentración, orientación coordinación o realización de política o acciones en algún área específica del sector. Ejemplos de dichos órganos son la Comisión Nacional de Inversiones y Tecnologías Extranjeras (CONITE), la Comisión Reguladora de Tarifas de Transporte Terrestre (CRET), Consejo Superior de Minería, etc.

b. Organismos Públicos Descentralizados (Decreto Legislativo Nº 217)

Según el Artículo 46º de la norma citada, dichos organismos se establecen cuando es necesaria la delegación o desconcentración funcional o territorial, para un mejor ejercicio de los actos administrativos o de la prestación de los servicios públicos de cada ministerio.

Corresponde a los ministerios la supervisión y control de las instituciones públicas descentralizadas y de las empresas estatales del sector o sectores correspondientes.

Las instituciones públicas descentralizadas, son personas jurídicas de derecho público, con autonomía económica y administrativa dentro del respectivo sector.

Las empresas que conforman la actividad empresarial del Estado, según las normas del Decreto Legislativo Nº 216 y el Decreto Supremo Nº 275-82-EFC, desarrollan actividades económicas lucrativas con el objeto de cumplir de manera mediana o inmediata, fines públicos; aquellos que se consideran de interés general y que han sido asumidos por el Estado como propios. Las formas en que ac

túa en el ámbito empresarial son las siguientes:

Las empresas de Derecho Público son personas jurídicas de derecho público, creadas por ley y que desarrollan actividades propias del Estado. Dichas actividades son "aquellas destinadas a desarrollar sus funciones esenciales".

Las empresas estatales de Derecho Privado son sociedades anónimas cuyo capital pertenece exclusivamente al Estado; según el Decreto Supremo citado, no forman parte del sector público y no gozan de las atribuciones propias de la administración pública.

Son consideradas atribuciones propias de la administración pública y en consecuencia incompatibles con su naturaleza:

- La de expedir regulación vinculante referida al ámbito de su actividad.
- La de realizar actos administrativos que afecten derechos e intereses de particulares u otros entes estatales o que creen obligaciones a su cargo.
- La de hacer efectivas sus cobranzas a través de la vía coactiva; salvo que administren fondos públicos.

Las empresas de Economía Mixta; son sociedades anónimas en las que el Estado tiene una participación accionaria mayoritaria o en las que su participación minoritaria permite al Estado tener derecho a voto en las decisiones de la junta general de accionistas sobre los asuntos señalados en la ley. En todo lo demás tienen el mismo tratamiento que las empresas estatales de derecho privado.

Las empresas con Accionariado del Estado son sociedades anónimas en las que el Estado tiene una participación accionaria minoritaria.

La propiedad de las empresas del Estado, constituidas como sociedades anónimas, puede ser de propiedad directa cuando el Estado es titular de las acciones de la empresa. La propiedad indirecta se da cuando las acciones pertenecen a una o varias empresas de derecho público o empresas de propiedad directa.

La Corporación Nacional de Desarrollo, CONADE, empresa de derecho público que corresponde al sector Economía y Finanzas, ejerce sobre las empresas de derecho público, estatales de derecho privado y de economía mixta, con excepción de las que conforman el sistema financiero del Estado, un control de gestión que tiene por objeto tomar conocimiento del estado y la evolución de los aspectos comercial, operativo, económico y financiero de la empresa y el grado de cumplimiento de los objetivos en los planes correspondientes, igualmente le corresponde presentar el informe anual de evaluación de las empresas a la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF); la cual aprueba previamente la metodología para la evaluación.

La política de inversiones y reinversiones es propuesta por CONADE y aprobada por la CIAEF.

Los planes nacionales de desarrollo, constituyen instrumentos de cumplimiento obligatorio para la formulación de los planes operativos de cada una de las empresas en las que el Estado tenga el control absoluto de las decisiones.

Sistemas Administrativos

a. Sistema Nacional de Planificación

El Instituto Nacional de Planificación es el organismo central del sistema que orienta el proceso de planificación. Elabora los planes de desarrollo de acuerdo a las políticas que formulan el Presidente de la República y el Consejo de Ministros.

La coordinación de la formulación y evaluación de los planes de desarrollo se realiza a través de la Comisión Nacional de Planificación integrada por los directores o jefes de las oficinas de planificación de los ministerios (con excepción de Relaciones Exteriores, Guerra, Marina y Aeronáutica), organismos centrales, autónomos, regionales y departamentales, concejos municipales y organismos públicos descentralizados y por las Comisiones Sectoriales de Planificación.

El Instituto Nacional de Planificación es el organismo público descentralizado dependiente del Presidente de la República.

La Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales es la institución pública descentralizada del sistema, realiza los estudios integrados de los recursos naturales y del medio ambiente.

b. Sistema Nacional de Comunicación Social

El Instituto Nacional de Comunicación Social es organismo central del sistema, depende del Presidente de la República, norma y coordina las actividades de comunicación social del sector público. Así como promueve las actividades privadas de comunicación social.

Las oficinas de comunicaciones de los ministerios, organismos centrales y organismos públicos descentralizados asesoran a su respectivo órgano en la formulación del programa de comunicación social en coordinación con el Instituto Nacional de Comunicación Social, manteniendo una vinculación de dependencia funcional y técnica con dicho instituto.

Las empresas del sistema se sujetan a la política general del sistema de comunicación social debiendo coordinar sus acciones con el Instituto.

c. Sistemas Nacionales de Abastecimiento, de Racionalización, de Personal y de Capacitación

El Instituto Nacional de Administración Pública orienta y aprueba los planes y programas de acción y las normas de los sistemas administrativos de abastecimiento, capacitación, personal y racionalización en armonía con los planes de gobierno. Propone las normas que unifiquen los términos y denominaciones en la administración pública. Promueve, coordina y ejecuta la capacitación dentro de la Administración Pública. Depende directamente del Presidente del Consejo de Ministros. Realiza las coordinaciones necesarias con las entidades de la administración pública.

El Comité de Coordinación de Sistemas Administrativos es el órgano de interacción del instituto con los sistemas administrativos de la administración pública. Está integrado por el director técnico del Instituto y un miembro de los órganos centrales de cada uno de los sistemas.

Cuadro X-2

SISTEMAS ADMINISTRATIVOS

SISTEMAS	ORGANISMOS RECTORES	BASE LEGAL
1. Planificación	Instituto Nacional de Planificación	D. Leg. Nº 177 D.S. Nº 016-84-P.C.M.
2. Comunicación Social	Instituto Nacional de Comunicación Social	D. Leg. Nº 178
3. Abastecimiento	Instituto Nacional de Administración Pública	D.S. Nº 044-82-P.C.M.
4. Racionalización		
5. Personal		
6. Capacitación		
7. Estadístico	Instituto Nacional de Estadística	D. Ley Nº 21372 D. Leg. Nº 261
8. Control	Contraloría General de la República	D. Ley Nº 19039 D.S. Nº 001-72-CG
9. Presupuesto	Dirección General de Presupuesto Público	Ley Nº 14816 D. Leg. Nº 183
10. Contabilidad		
11. Tesorería	Dirección General de Tesoro Público	D. Leg. Nº 183
12. Defensa Nacional	Consejo de Defensa Nacional	D. Ley Nº 22653 D. Ley Nº 23090
a. Inteligencia Nacional	Servicio de Inteligencia Nacional	D. Leg. Nº 270
b. Defensa Civil	Comité de Defensa Civil	D. Ley Nº 19338
13. Desarrollo de la Propiedad Social		D. Leg. Nº 261

d. Sistema Estadístico Nacional

El Instituto Nacional de Estadísticas (INE) es el organismo público descentralizado dependiente del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio, tiene por función normar, dirigir, coordinar y supervisar la ejecución del plan estadístico nacional. Coordina sus actividades con el Instituto Nacional de Planificación.

El Comité de Coordinación sectorial es el órgano encargado de asesorar en la formulación de la política y planes estadísticos; está integrado por el jefe del INE, los jefes de las oficinas sectoriales de estadísticas (con excepción de los de las fuerzas armadas) y por un miembro del Instituto Nacional de Planificación.

Las oficinas de estadísticas de los organismos públicos descentralizados y de los concejos municipales dependen, jerárquicamente de las autoridades respectivas, y técnica normativamente del INE, a través de la respectiva oficina sectorial de estadística.

e. Sistema Nacional de Control

La Contraloría General de la República es la entidad superior del control de la gestión financiera y administrativa de las entidades del sector público nacional, de las entidades mixtas o asociadas y de las entidades privadas en que tenga participación el Estado o que reciba fondos públicos. La contraloría es un organismo descentralizado con autonomía funcional.

En cada entidad la acción de control recae sobre la administración de la actividad pública. Se realiza sobre los sistemas administrativos.

Las normas técnicas de control dictadas por la contraloría general de la república son obligatorias para todas las entidades sujetas a control.

f. Sistema de Presupuesto

La Dirección General del Presupuesto Público del Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio, planea, dirige y controla la formulación, ejecución y evaluación del presupuesto público a través de las oficinas correspondientes de los ministerios, organismos centrales, regionales y concejos municipales.

Intervienen en el análisis, desarrollo y control de presupuesto, en su orden de función y fases que le competen al Instituto Nacional de Planificación y la Contraloría General de la República, con los que coordina sus acciones.

El proyecto de presupuesto es estudiado y dictaminado por una comisión mixta integrada por senadores y diputados. El dictamen correspondiente es debatido y el proyecto de ley de presupuesto votado en sesión de Congreso.

g. Sistema Nacional de Contabilidad

La Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía Finanzas y Comercio, uniformiza, centraliza y consolida la contabilidad pública y elabora la cuenta general de la república a través de las oficinas correspondientes de los ministerios, organismos centrales y demás entidades del sector público. La cuenta general es examinada y aprobada o desaprobada por el Congreso de la República.

h. Sistema de Tesorería

La Dirección General de Tesoro Público del Ministerio de Economía Finanzas y Comercio, es el organismo rector del sistema de tesorería que comprende las actividades y procedimientos de provisión, distribución de fondos y pago de obligaciones. Centraliza la recepción de los fondos fiscales y ordena la ejecución de pagos mediante cheques o abonos en cuenta corriente.

i. Sistema de Defensa Nacional

El Consejo de Defensa Nacional es el más alto organismo del sistema y está presidido por el Presidente de la República, de quien depende directamente.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas efectúa el planeamiento y la coordinación de las operaciones militares. El presidente del comando conjunto depende del Presidente de la República.

El Ministerio de Relaciones Exteriores constituye parte integrante del sistema de defensa nacional (Decreto Legislativo Nº 113). Forman parte del sistema los comités interministeriales y los ministerios y organismos públicos del ámbito.

j. Sistema de Inteligencia Nacional (Decreto Legislativo Nº 270)

El servicio de Inteligencia Nacional es el órgano del sistema de defensa nacional que dirige la defensa en el campo de acción no militar; depende del Presidente de la República. Conforman dicho sistema los órganos de inteligencia de las oficinas de defensa nacional de los ministerios y organismos públicos correspondientes.

k. Sistema de Defensa Civil (Decreto Ley Nº 19338)

Como parte del sistema de Defensa Nacional, el Comité Nacional de Defensa Civil es el órgano de más alto nivel dentro del sistema, compuesto por funcionarios de diversos sectores, tiene en la secretaría ejecutiva (órgano dependiente del Ministerio del Interior); el apoyo técnico y administrativo. Los órganos ejecutivos del sistema son los comités regionales, de los cuales dependen jerárquicamente los comités departamentales, provinciales y distritales.

l. Sistema Nacional de Desarrollo de la Propiedad Social (Decreto Legislativo Nº 261)

Sus organismos e instituciones integrantes dependen del Ministerio de Trabajo y promoción social.

3.3 Organos Descentralizados Autónomos

Los organismos con autonomía funcional son constituidos como personas jurídicas de derecho público.

a. Ministerio Público (Decreto Legislativo Nº 52)

El ministerio público es autónomo y jerárquicamente organizado. El Presidente de la República nombra a los miembros del ministerio público.

Los fiscales actúan independientemente en el ejercicio de sus atribuciones. El Poder Ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Justicia, puede hacer exhortaciones a los miembros del ministerio público, en relación con el ejercicio de sus atribuciones.

Son funciones del ministerio público, la defensa de la legalidad, los derechos ciudadanos y los intereses públicos; la representación de la sociedad en juicio y velar por la prevención del delito.

El fiscal de la Nación representa al ministerio público, su autoridad se extiende a todos los funcionarios que lo integran. Se vincula con el Ministerio de Justicia.

b. Consejo Nacional de la Magistratura y Consejos Distritales de la Magistratura (Decreto Legislativo Nº 25)

El Consejo Nacional de la Magistratura y los Consejos Distritales son organismos autónomos, con independencia en sus respectivas funciones. Son órganos del Estado a quienes compete privativamente proponer el nombramiento de los magistrados del poder judicial y de los miembros del ministerio público.

Los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura y de los Consejos Distritales no están sujetos a mandato imperativo de las entidades que los designan; su mandato es irrevocable. Se vinculan con el Ministerio de Justicia.

c. Contraloría General de la República (Decreto Ley Nº 19039 y Decreto Supremo Nº 001-72-CG)

La Contraloría General de la República, en el ejercicio de sus funciones, goza de autonomía, independencia administrativa y tiene competencia propia de conformidad con la ley.

El Senado de la República designa al Contralor General de la República.

d. Superintendencia de Banca y Seguros (Decreto Legislativo Nº 197)

La Superintendencia de Banca y Seguros es una institución pública con personalidad jurídica de derecho público, con autonomía funcional, administrativa y económica, que ejerce en representación del Estado, el control de las empresas bancarias, financieras, de seguros, mutuales de vivienda, almacenes generales de depósito y demás personas naturales y jurídicas que operen con fondos del público.

El Presidente de la República nombra al Superintendente de Banca y Seguros.

El presupuesto de la Superintendencia, es aprobado por el Superintendente, quien tiene la administración y el control del mismo. Se vincula con el Ministerio de Economía, Finanzas y Comercio.

e. Universidades (Ley Nº 23733)

La autonomía inherente a las universidades implica los siguientes derechos:

Aprobar su propio estatuto y gobernarse de acuerdo con él.

Organizar su sistema académico, económico y administrativo.

Administrar sus bienes y rentas, elaborar su presupuesto y aplicar sus fondos con la responsabilidad que le impone la ley.

Los rectores de las universidades constituyen la Asamblea Nacional de Rectores cuyos fines son el estudio, la coordinación y la orientación general de las actividades universitarias en el país.

f. Banco Central de Reserva (Decreto Supremo Nº 295-68-HC)

Es persona jurídica de derecho público con autonomía dentro de la ley. El Presidente de la República designa a cuatro miembros del Directorio del banco, entre los que se encuentra el Presidente del Directorio. Se vincula con el Ministerio de Economía Finanzas y Comercio. Sus funciones son regular la moneda y el crédito del sistema financiero, defender la estabilidad monetaria y administrar las reservas internacionales.

g. Tribunal de Garantías Constitucionales (Ley Nº 23385)

Es el órgano de control de la Constitución Política; es independiente de los demás órganos constitucionales y se encuentra sometido sólo a la Constitución y a las leyes.

Es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio de la República.

h. Jurado Nacional de Elecciones (Capítulo XIV, Título IV de la Constitución)

Es el organismo autónomo del Estado que tiene a su cargo los procesos electorales. El Registro Electoral y el Registro de Partidos Políticos dependen del Jurado Nacional de Elecciones. Dicta las instrucciones y disposiciones para el mantenimiento del orden y libertad electorales en los comicios, que son de cumplimiento obligatorio para las Fuerzas Armadas y Fuerzas Policiales.

i. Instituto Peruano de Seguridad Social (Decreto Ley Nº 23161)

Es una institución autónoma y descentralizada con autonomía técnica, económica y administrativa con personería jurídica de derecho público interno. Tiene como objeto cubrir los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, accidente, vejez, muerte, viudez y orfandad de los trabajadores y sus familiares.

La vinculación del I.P.S.S. con el Poder Ejecutivo, se realiza a través de la Presidencia del Consejo de Ministros.

j. Institución Técnica de la Amazonía (Art. 120º de la Constitución)

Es una institución técnica y autónoma tiene a su cargo el inventario, la investigación, la evaluación y el control de los recursos naturales en la Amazonía.

3.4 Organismos Descentralizados Territorialmente

a. Gobiernos Regionales (Capítulo XII, Título IV de la Constitución)

Las regiones tienen autonomía económica y administrativa. Son competentes den

tro de su territorio, en materia de salubridad, vivienda, obras públicas, via bilidad, agricultura, minería, industria, comercio, energía, previsión social, trabajo y educación.

Los órganos del gobierno regional son la Asamblea Regional, el Consejo Regio nal y la Presidencia del Consejo. Estos últimos constituyen los órganos ejecu vos de la región.

En tanto se organizan las regiones, el gobierno reestableció a partir de 1981, o creó según el caso, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo.

a.1 Corporaciones Departamentales de Desarrollo (Décima Disposición Transito ria de la Constitución y Ley Nº 23339)

Son organismos públicos descentralizados, con la calidad de persona jurí dica de derecho público interno, con autonomía económica y administrativa dentro de la ley.

Son órganos de las corporaciones:

La asamblea que es el órgano máximo deliberativo y de decisión de la cor poración.

El directorio que es el órgano ejecutivo de la administración de la corpo ración; mantiene informados sobre las acciones del Plan de Inversión al Presidente del Consejo de Ministros y a la Asamblea.

EL Presidente es la máxima autoridad individual; es nombrado por el Presi dente de la República.

El Gerente es el funcionario administrativo de mayor jerarquía.

Los Consejos de Desarrollo, tienen por función planificar, evaluar y con trolar las acciones de desarrollo. Son de nivel provincial, distrital y comunal y colaboran con las municipalidades respectivas.

Las ~~Corporaciones~~ Corporaciones Departamentales llevan a cabo prioritariamente, las si guientes acciones:

Aprobar el Plan de Desarrollo Departamental y el Plan de Inversiones de la Corporación.

Programar y ejecutar la inversión pública de nivel departamental en coor dinación con los sectores correspondientes. Crear unidades ejecutoras en cargadas de la ejecución de programas, actividades y proyectos.

Coordinar los planes y acciones departamentales con los del sector públi co de carácter regional o nacional.

Identificar y priorizar las necesidades de inversión comunal, distrital y provincial, ejecutando y promoviendo los estudios del caso.

Proponer al Poder Ejecutivo el estudio y ejecución de proyectos que por su magnitud, deben ser financiados con recursos distintos a los de las corporaciones.

Con respecto a las relaciones con el gobierno central el Presidente del Consejo de Ministros es el encargado de establecer la coordinación.

Las reparticiones del gobierno central y de las insituciones públicas, desconcentradas en el ámbito de cada corporación, conforman un órgano des centralizado que se denomina Dirección Departamental de Servicios Públi cos. Tiene como jefe al Director Departamental de Servicios Públicos, quien es elegido por el conjunto de funcionarios departamentales de igual jerarquía.

Ejerce, a través de los órganos desconcentrados que la integran, las atri buciones administrativas que corresponden a los órganos del gobierno cen tral, sujetándose a la política y normatividad técnico-funcional del sec tor correspondiente.

Conoce, en apelación, las resoluciones que expiden los órganos sectoria les que la integran. Contra la resolución que expida procede el recurso de revisión ante el Ministro del Sector correspondiente.

La Dirección Departamental de Servicios Públicos colabora en la formula ción de los programas de inversión de las Corporaciones de Desarrollo y en los planes de los gobiernos locales.

b. Gobiernos Locales (Ley Nº 23853)

Las Municipalidades son los órganos del gobierno local; son personas jurídicas de derecho público con autonomía económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

No se puede ejercer las funciones de orden político que la Constitución y las leyes reservan para otros órganos de Estado, ni asumir representación distinta de la que le corresponde a la administración de las actividades locales.

Existen municipalidades en la capital de la república, capitales de provincia y distrito, y en los pueblos, centros poblados, caseríos y comunidades campesi nas y nativas.

Las municipalidades provinciales son competentes para pronunciarse, en forma previa o para revisar, toda disposición que las municipalidades distritales adopten sobre las materias de zonificación y urbanismo, cooperación con la edu cación, cultura y deporte, turismo, servicios públicos, demarcación regional y determinación de los linderos de los distritos. También están facultadas para prestar directamente los servicios comunes de las municipalidades de su jurisdicción; así como para coordinar y complementar o suplir la acción de éstas cuando lo considere necesario.

Son órganos del gobierno municipal los concejos municipales que ejercen funcio nes normativas, administrativas y fiscalizadoras. Están constituidos por el alcalde y los regidores; el Alcalde es el personero legal de la municipalidad; el di rector municipal y los directores de servicios son funcionarios de confianza.

Las empresas municipales son creadas por acuerdo de la mayoría del número le gal de regidores. Dichas empresas adoptan cualesquiera de las modalidades pre vistas por la legislación, que regula la actividad empresarial del Estado.

CAPITULO DECIMO PRIMERO

ORGANIZACION Y FUNCIONES DEL ESTADO

Ana María Villavicencio Vines

CAPITULO DECIMO PRIMERO

ORGANIZACION Y FUNCIONES DEL ESTADO

1. Organigrama del Estado Peruano

Como se ha visto en la primera parte del Reporte, la Organización Formal del Estado Peruano, de acuerdo a lo que la ley estipula, está representada en su organigrama (ver Gráfico II-4 del Capítulo II). En éste se observa el establecimiento de niveles de gobierno a partir de los cuales, se pueden clasificar las entidades estatales según dos procesos que emanan de las disposiciones legales vigentes: desconcentración y descentralización (ver Gráfico II-1 del Capítulo II).

En virtud de la desconcentración, las entidades delegan sus poderes a los órganos que las conforman, manteniéndolos éstos últimos una dependencia jerárquica, administrativa y económica.

La descentralización corresponde a ciertos organismos a los que la ley confiere autonomía económica y administrativa para la ejecución de diferentes políticas, la dación de leyes y reglamentos e incluso la constitución de empresas.

A su vez, tanto los órganos desconcentrados como los organismos descentralizados adoptan características de "funcionales" o "territoriales" según sea el caso. El Gráfico XI-1 ilustra cada una de estas situaciones. Así por ejemplo, las Direcciones Generales del Ministerio de Agricultura, son órganos desconcentrados funcionales del mismo. Mientras que las instituciones y empresas públicas del sector agricultura, constituyen organismos descentralizados funcionales. Por otro lado, el carácter de territorial responde obviamente a factores espaciales. Las Direcciones Departamentales de Caminos del Ministerio de Transporte constituyen órganos desconcentrados territoriales del ministerio; mientras que los gobiernos regionales, las corporaciones departamentales y los municipios son organismos descentralizados territoriales.

2. Niveles de Gobierno

Estos se definen en el organigrama estableciéndose el nivel central y el nivel territorial.

2.1 Nivel Central

En este nivel se ubican los poderes del Estado, los cuales emanan del pueblo y son conferidos a las autoridades a través de elecciones conforme la Constitución y las leyes lo establecen (1). Los poderes son:

Poder Legislativo, confiado al Congreso Nacional para que formule las disposiciones legales que permitan al Estado mantener el ordenamiento jurídico y regular la vida social.

Poder Ejecutivo, corresponde a la Presidencia de la República para ejecutar las políticas y planes del gobierno.

Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia para hacer vigente las normas de derecho y la aplicación de la justicia.

Las funciones que realizan el conjunto de entidades que forman el nivel central, aseguran el desarrollo y funcionamiento del Estado. Para la investigación sobre el Estado y la administración pública, se tomó como objeto central de análisis al Poder Ejecutivo, que por su naturaleza se constituye en rector de las más diversas funciones y políticas estatales. Las entidades ubicadas en este nivel cumplen funciones de trascendencia nacional.

2.2 Nivel Territorial

Se establecen ámbitos territoriales sobre los que tiene jurisdicción el nivel central. El nivel territorial se subdivide en:

Nivel Regional: Se ubican los órganos desconcentrados de algunos ministerios (2) como por ejemplo las Direcciones Regionales del Ministerio de Agricultura (ver Gráfico XI-1). Los gobiernos regionales previstos por la Constitución se encuentran también en este nivel(3) y aún son materia de debate en cuanto a su definición.

Nivel Departamental: En este nivel también se ubican órganos desconcentrados de ministerios e instituciones públicas, son los casos de las Direcciones Departamentales de los ministerios, etc. Existen organismos transitorios descentralizados denominados Corporaciones Departamentales de Desarrollo, que funcionarán hasta que empiecen a operar los gobiernos regionales. El ámbito en que ejercen las funciones estas entidades es el departamento en que se ubican.

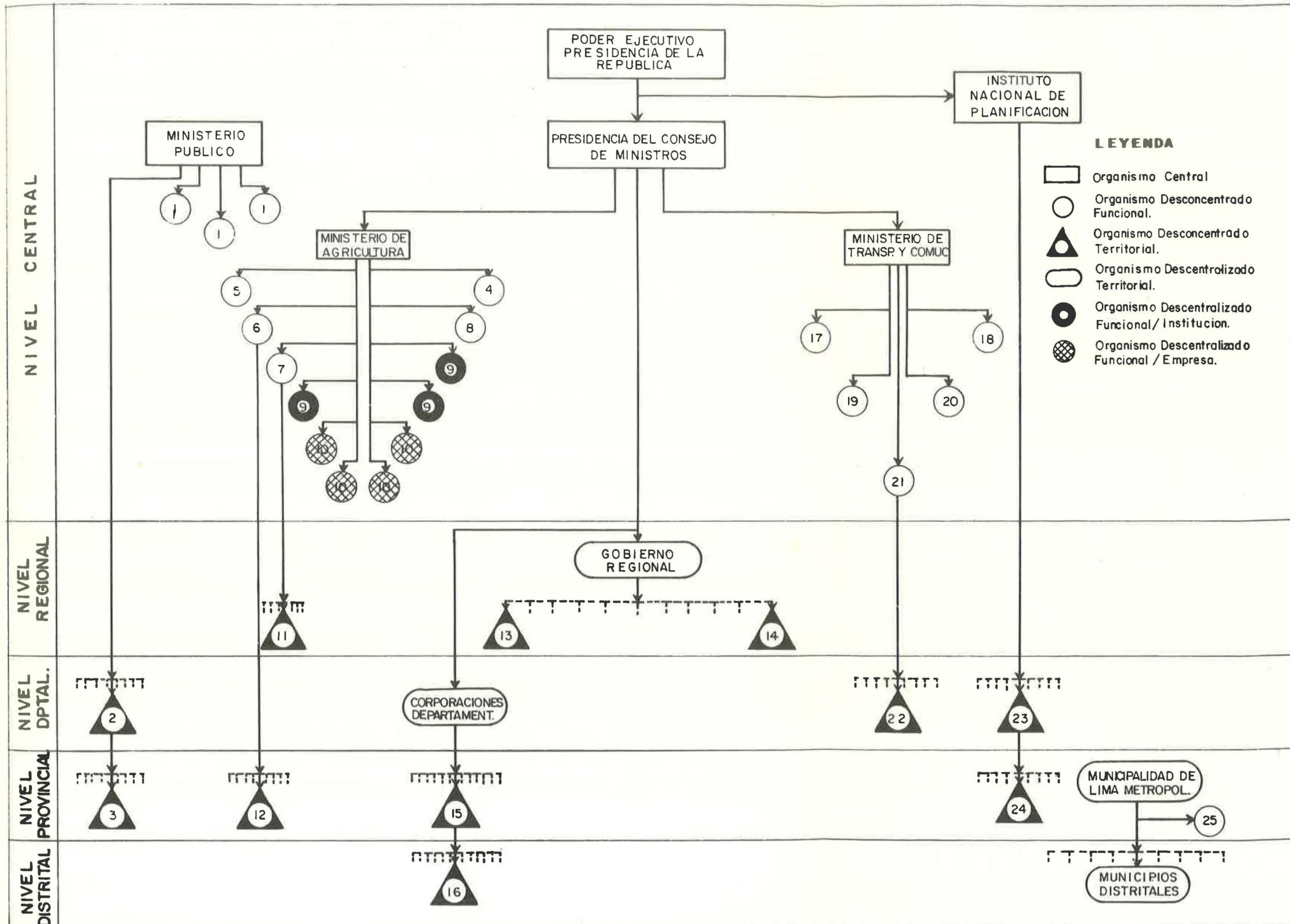
Nivel Local: Se identifica este nivel de acuerdo a las circunscripciones territoriales, ya sean provinciales o distritales. Aquí se encuentran los municipios, además, existen órganos desconcentrados de algunos ministerios e instituciones que funcionan a este nivel al igual que las empresas creadas por los municipios (caso INVERMET).

(1) Constitución Política del Estado, Decretos Legislativos, Decretos Leyes, Decretos Supremos.

(2) Constitución Política del Perú, Artsº 252, 258, 266.

(3) Op. cit.; Título IV, Cap. II.

GRAFICO Nº XI-1
ORGANIGRAMA DE LOS PROCESOS DE DESCONCENTRACION
Y DESCENTRALIZACION



Leyenda Gráfico XI-1

LEYENDA

- ☐ Organismo Central
- Organismo Desconcentrado Funcional.
- ▲ Organismo Desconcentrado Territorial.
- ◌ Organismo Descentralizado Territorial.
- Organismo Descentralizado Funcional/ Institucion.
- ◌ Organismo Descentralizado Funcional / Empresa.

- Fiscalías
1. Superiores
 2. Regionales
 3. Provinciales
- Direcciones Generales de:
4. Agroindustria y Comercialización
 5. Aguas, Suelos e Irrigaciones
 6. Agricultura y Ganadería
 7. Reforma Agraria y Asentamiento Rural
 8. Forestal y de Fauna
 9. Instituciones Públicas
 10. Empresas Públicas
 11. Dirección Regional Agraria
 12. Dirección Departamental de Aguas, Suelos e Irrigaciones
 13. Asamblea Regional
 14. Consejo Regional
 15. Consejo Provincial
 16. Consejo Distrital
- Direcciones Generales de:
17. Transporte Aéreo
 18. Transporte Acuático
 19. Circulación Terrestre
 20. Correos.
 21. Caminos
 22. Dirección Departamental de Caminos
 23. Oficina Departamental de Planificación
 24. Oficina Provincial de Planificación
 25. Fondo Metropolitano de Inversiones
 26. Municipios Distritales

2.3 Organos y Organismos

La estructura orgánica del Estado está conformada por entidades definidas como: órganos y organismos (4).

Organismos: Es la forma organizacional conformada por varios órganos, con administración y economía propia.

Organos: Es la forma organizacional del Estado, que se constituye como la mínima unidad operativa divisible de la Administración Pública.

3. Organismos del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo está conformado por entidades (5) con características disímiles, que cumplen a su vez diferentes funciones identificándose:

Organismos Centrales: Son los que dictan las disposiciones legales para la ejecución de las diferentes actividades según la política del gobierno. Estos son: Presidencia de la República, Presidencia del Consejo de Ministros y Ministerios.

Organismos Centrales con Rango Ministerial: Son los organismos que apoyan a la Presidencia de la República para trazar los lineamientos políticos de los planes de desarrollo: el Instituto Nacional de Planificación, el Instituto Nacional de Comunicación Social y el Instituto Nacional de Desarrollo.

Organismos Centrales de la Presidencia de la República: Estos organismos no tienen rango de ministerio y mantienen una estrecha relación con la Presidencia y son la: Secretaría de Defensa Nacional y la Oficina Nacional de Cooperación Popular.

Organismos Centrales de la Presidencia del Consejo de Ministros: Son aquellos que coordinan con el Presidente del Consejo de Ministros las actividades que les competen realizar. Como por ejemplo: la Comisión Inter-Ministerial de Asuntos Económicos y Financieros, el Instituto Nacional de Administración Pública y el Instituto Nacional de Fomento Municipal.

Organismos Autónomos: Estos organismos tienen autonomía y pueden realizar sus actividades de acuerdo a las propias normas que establecen. Se tiene por ejemplo: el Ministerio Público, el Banco Central de Reserva y las Universidades Nacionales.

Organismos Descentralizados: Son organismos que tienen autonomía económica y administrativa, pueden ser:

Instituciones Públicas Descentralizadas: Ejecutan diferentes actividades de acuerdo a disposiciones legales. Tales son los casos del Instituto Nacional de Bienestar Familiar y del Instituto Nacional de Ampliación de la Frontera Agrícola.

Empresas: Las empresas se ubican en el nivel central, adquiriendo diferentes formas de acuerdo a su régimen o tipo de propiedad (6). Así, si las empresas se rigen por el régimen público son Empresas de Derecho Público y las que son constituidas con el régimen privado son Empresas de Derecho Privado.

Por el tipo de propiedad, las empresas serán de Propiedad Directa cuando el Estado sea directamente propietario de las acciones; si el propietario de dichas acciones es un organismo estatal la empresa sería de propiedad indirecta. Asimismo, el porcentaje de ac

(4) Véase en este mismo documento, el trabajo de Javier Alvarado.

(5) Ver Organigrama del Estado Peruano (Gráfico II-4).

(6) Ley de Actividad Empresarial del Estado - D.L. Nº 216

ciones en posición del Estado determinarán que sean Empresas Estatales de Derecho Privado si el 100% de acciones es del Estado; que sean Empresas de Economía Mixta si el 50% de acciones de la empresa son del Estado y finalmente serán Empresas con Accionariado del Estado, si éste tiene menos del 50% de las acciones.

Organismos Descentralizados Territoriales: Con autonomía económica y administrativa son: los gobiernos locales, los gobiernos regionales, y las corporaciones departamentales de desarrollo (7).

Organos Desconcentrados: Son aquellos que dependen jerárquica, administrativa y económicamente de instituciones públicas o ministerios, ubicándose en diferentes niveles como: las Direcciones Generales de los Ministerios, Direcciones Departamentales y Regionales de Ministerios o Instituciones.

4. Clasificación Funcional

Se han analizado las disposiciones legales que rigen las funciones políticas (8), elaborándose la siguiente clasificación funcional que permite llegar a las organizaciones del sistema estatal, materia de investigación. Se distinguen dos grandes categorías:

4.1 Funciones Intrínsecas del Estado

Son las funciones que sólo el Estado desarrolla, que parten de su naturaleza y le son indispensables para su funcionamiento. Estas son:

Defensa Nacional: Implica la formulación de políticas y ejecución de actividades que permitan mantener o restablecer el orden público interno y externo. Le corresponde, realizar acciones que permitan estrechar los vínculos con otros países, acogiendo los beneficios que se obtienen de la Cooperación Internacional, pero protegiendo a su vez los intereses del Estado.

Jurisdiccional: Comprende el reconocimiento de los derechos de las personas naturales, jurídicas y del Estado, para el logro de una eficiente administración de justicia. Esto se viabiliza con: la sistematización jurídica que mantiene la coherencia de las normas legales, la calificación de postulantes para cargos en la magistratura y los servicios jurídicos.

Regulación: Incluye las acciones que determinan el quehacer político social y económico de la nación. Esto se realiza a través de la: normación, evaluación, supervisión, coordinación y formulación.

Control: Labor que permite confirmar el cumplimiento de las normas y procedimientos establecidos. Se da en: la inspección, fiscalización y supervisión.

Normalización: Esta función establece las normas técnicas para todo procedimiento que genere bienes o servicios en la actividad pública o privada.

Planificación: Es la función tendiente a asegurar el cumplimiento de los objetivos de los planes de desarrollo, dando los insumos que permitan la formulación de la política general de gobierno para el bienestar de la sociedad.

(7) Ley Nº 23339

(8) Trabajo realizado en equipo por: María Antonia Masana, Sonia Meza, Ana Villavicencio, Rafael Calvo y Javier Alvarado.

Finanzas Públicas: Esta envolverá exclusivamente la administración de los recursos fiscales en sus dos aspectos: ingresos y egresos. Comprende estudios técnicos que aseguren el momento adecuado para realizar las acciones financieras convenientes, tales como: presupuestación, endeudamiento, recaudación fiscal, gerencia de finanzas públicas e inversión pública.

4.2 Funciones Históricas del Estado

Estas funciones han sido adquiridas por el Estado en su devenir histórico, conforme han ido surgiendo diferentes situaciones sociales y económicas. Algunas funciones son en la actualidad exclusivas de un organismo estatal y otras son realizadas también por el sector privado. Aquí se ubican las siguientes funciones:

Promoción: Función dirigida tanto a la innovación de actividades económicas o sociales, como al mejoramiento e incentivo al desarrollo de actividades ya existentes.

Investigación: Consiste en realizar diversos estudios, de acuerdo a los fines y nivel que tenga el organismo que ejecuta dicha función.

Preservación de la Ecología: Referida a la racionalización de los recursos naturales, contribuyendo a la adecuada utilización y renovación de los mismos.

Construcción de Infraestructura: Esta función tiene por finalidad producir obras que posibiliten el desarrollo de actividades productivas o de servicios.

Producción de Bienes: Función que involucra las diversas actividades productivas, que son efectuadas por empresas u otros organismos.

Producción de Servicios: Esta se refiere a la prestación de diferentes servicios, que son realizados por empresas u otros organismos.

5. Funcionagrama

Con la anterior clasificación se procedió a ubicar a las 505 entidades que conforman el Poder Ejecutivo obteniendo un "funcionagrama" (ver Gráfico II-2 del capítulo II). En éste se presenta en el eje horizontal las funciones que por ley deben realizar las entidades (ver listado adjunto), y en el eje vertical las entidades anteriormente señaladas; de esta forma se pudo obtener un marco muestral más amplio que permitió visualizar la interrelación de las entidades a través de las funciones que por ley se les asigna.

A partir de éstos logros: Organigrama, funcionagrama se continuó el proceso de determinación de la muestra ya descrito en el capítulo II de este documento.

Funciones del Estado

1. Finanzas Públicas

Gerencia de Finanzas Públicas
 Recaudación Fiscal
 Presupuestación
 Endeudamiento Público
 Inversión Pública

2. Planificación

Planeamiento Jurídico
 Planificación Económica y/o Social
 Planificación Urbana y/o Rural

3. Regulación

Regulación de las Actividades Económicas

- Regulación del uso y/o Investigación de Recursos Naturales
- Regulación de la Producción
- Regulación de la Actividad Financiera
- Regulación de la Actividad Pesquera
- Regulación de la Actividad Autogestionaria
- Regulación de Valorización de Inmuebles
- Regulación de la Comercialización

Regulación de Políticas

- Regulación de la Política Industrial
- Regulación de la Política Laboral
- Regulación de la Política de Bienestar Social
- Regulación de la Política Urbana
- Regulación de la Política de Integración Latinoamericana
- Regulación de la Política Turística
- Regulación de la Política Minera
- Regulación de la Política Energética
- Regulación de la Política Financiera
- Regulación de la Política Agraria
- Regulación de la Política de Comunicación Social
- Regulación de la Política Cultural
- Regulación de la Política de Inversión Extranjera
- Regulación de la Política Arancelaria
- Regulación de la Política Monetaria
- Regulación de la Política Fiscal
- Regulación de la Política Educativa
- Regulación de la Política General del Gobierno
- Regulación de la Política Poblacional
- Regulación de la Política Económica

Regulación de Servicios

- Regulación de Servicios de Transporte
- Regulación Vial
- Regulación de Servicios de Salud
- Regulación de Servicios Turísticos
- Regulación de la Infraestructura
- Regulación de los Servicios Educativos
- Regulación de los Servicios de Comunicación

Regulación de la Administración Pública

4. Regulación y Control

Regulación y Control de Actividades Económicas

- Regulación y Control del uso y/o Investigación de los Recursos Naturales
- Regulación y Control de la Producción
- Regulación y Control de la Actividad Autogestionaria
- Regulación y Control de la Comercialización
- Regulación y Control de la Actividad Minera
- Regulación y Control del Mercado Bursátil

Regulación y Control de Políticas

- Regulación y Control de la Política de Empleo
- Regulación y Control de la Política de Bienestar Social
- Regulación y Control de la Política Comercial

Regulación y Control de Servicios

- Regulación y Control de los Servicios de Transporte
- Regulación y Control de Servicios de Comunicación
- Regulación y Control de los Servicios de Salud
- Regulación y Control de Ornato
- Regulación y Control de Servicios Jurídicos

Regulación y Control de Fomento Empresarial

Regulación y Control de la Seguridad Interna

Regulación y Control de los Procesos Electorales

5. Control

Certificación de Calidad

Control de Servicios Públicos

Control del Patrimonio Público

Supervigilancia de Sociedades Mercantiles

Inspección de Relaciones Laborales

Fiscalización Tributaria

6. Defensa Nacional

Defensa de la Soberanía

Relaciones Internacionales

- Relaciones Internacionales Políticas
- Relaciones Internacionales Técnicas
- Protocolo

Seguridad Interna

7. Función Jurisdiccional

Aplicación de Justicia

- Función Contencioso Administrativa
- Función Judicial

Servicios para la Justicia

- Sistematización Jurídica
- Calificación de Postulantes a la Magistratura
- Servicios Jurídicos

8. Promoción

Promoción Social

- Promoción del Bienestar Social
- Promoción de Empleo
- Promoción de los Servicios Educativos
- Promoción de la Cultura
- Promoción de la Comunicación Social
- Promoción de la Seguridad Ocupacional

Promoción de Actividades Económicas

- Promoción de la Producción
 - Promoción Industrial
 - Promoción de la Actividad Artesanal
 - Promoción de la Actividad Agropecuaria
- Promoción del Comercio
 - Promoción del Comercio Interno
 - Promoción del Comercio Exterior
- Promoción del Consumo
- Promoción de la Autogestión
- Promoción del Turismo
- Promoción de la Edificación
- Promoción de la Investigación
- Promoción de la Actividad Municipal

9. Investigación y/o Normalización Técnica

10. Construcción de Infra-Estructura

Infraestructura para Servicios Comunes
 Infraestructura para Servicios Educativos
 Infraestructura para la Industria
 Infraestructura para Transportes y Comunicaciones
 Infraestructura Agraria

11. Preservación de la Ecología

Defensa de la Ecología
 Racionalización de los Recursos Naturales

12. Servicios

Servicios Públicos

- Servicios de Agua, Desagüe y Alcantarillado
- Servicios de Electricidad
- Servicios de Ornato y Limpieza Pública
- Servicios de Abastecimiento

Servicios de Salud

Servicios de Bienestar Social

Servicios Educativos

- Educación
- Capacitación
- Educación Física
- Servicio para la Educación

Servicios de Comunicación

- Servicios de Correo y Telecomunicaciones
- Servicios de Comunicación Social
- Servicios Editoriales

Servicios de Documentación y/o Cartografía y Catastro

Servicios de Informática y Estadística

Servicios de Computación

Servicios de Transporte

Servicios Turísticos

Servicios de Pronósticos Deportivos

Servicios Gerenciales y Administrativos

Servicios de Almacenaje

Servicios de Esparcimiento y Cultura

Servicios Técnicos

Servicios para el Transporte

13. Actividades Económicas

Actividades Extractivas

- Extracción Minera
- Extracción de Hidrocarburos

Actividades Industriales

- Producción Industrial para la Defensa
- Producción Industrial Naval
- Producción Industrial Alimentaria
- Producción Industrial para las Ciencias de la Salud
- Producción Industrial Textil
- Producción Industrial Química
- Producción Industrial Petro-Química
- Producción Industrial de Papel
- Producción Industrial de Madera
- Producción de Materiales para la Construcción
- Producción Industrial Metalúrgica
- Producción Industrial Metalmecánica
- Esamblaje

Edificación

Actividad Comercial

- Bienes Inmuebles
- Seguros
- Consultoría
- Comercialización

Actividad Financiera

- Intermediación Financiera
- Inversiones Empresariales
- Actividad Bancaria
 - . Actividad Bancaria Comercial
 - . Actividad Bancaria de Fomento.

FUENTES

1. Instituto Nacional de Promoción Industrial y Banco Industrial del Perú, Situación de la Industria Peruana en 1963, Lima, 1964.
2. Instituto Nacional de Promoción Industrial y Banco Industrial del Perú, Situación de la Industria Manufacturera en 1966, Lima, 1967.
3. ONRAP, Guía del Gobierno Peruano, Lima, 1966.
4. INAP, Manual de Organismos de la Estructura Básica del Estado, Lima, 1983
5. INAP, Organigrama del Estado Peruano, Lima, 1983
6. INAP, Plan General del Instituto Nacional de Administración Pública 1980, Lima, 1979.
7. INP, Normas y Competencia de los Organos y Organismos del Estado, Lima, 1981.
8. INP, Análisis de la Realidad Económica y Social del Perú, Tomo II, Lima, 1963
9. INP, Organigrama del Poder Ejecutivo, Lima, 1981.
10. INP, Orientaciones del Plan General de Desarrollo 1978-1982, Lima, 1982
11. Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, La Economía Peruana, Análisis de la Coyuntura 1979-1980, Lima, 1980.
12. Diario Oficial EL Peruano, Decretos Legislativos, 1981.
13. Constitución Política del Perú, 1980.
14. Ministerio de Educación, Normas Legales sobre Organización y Funciones del Sector Educación, Lima, 1981.
15. Ministerio de Agricultura, Ley Orgánica del Sector Público Agrario, Lima, 1981.
16. Presidencia del Consejo de Ministros, Reglamento del Consejo Nacional de Población, Lima, 1982.
17. Cámara de Comercio Norteamericana del Perú, Guía Azul, Lima, 1968.
18. Cámara de Comercio Norteamericana del Perú, Guía Azul, Lima, 1972.
19. Varios, Organigramas del Sector Público, Lima, 1970-1975
20. ESAN, PGP, Organigrama del Estado Peruano, 1983.
21. ESAN, PGP, Clasificación Funcional del Sector Público, 1983
22. ESAN, PGP, Archivo de Organismos Básicos del Estado Peruano, 1982.
23. ESAN, PGP, Matrices Funcionales de las Entidades y Organos del Estado Peruano, 1983.

CAPITULO DECIMO SEGUNDO

ESTUDIOS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA

Ada Ampuero Cárdenas

CAPITULO DECIMO SEGUNDO

ESTUDIOS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA

1. Consideraciones Previas

En las últimas décadas, los estudios sobre el sector público han cubierto una temática diversa. El propósito de esta investigación ha sido justamente, revisar sus contenidos para responder a la interrogante sobre qué y cuánto se ha estudiado o se conoce acerca de la administración pública y el Estado en el país.

El presente documento constituye una respuesta parcial, en la medida que propone una visión crítica de la bibliografía reunida, en torno a documentos de carácter oficial que se refieren sólo a tres aspectos, aunque fundamentales, de la administración pública: la organización, el empleo y la capacitación.

Cada uno de estos temas es tratado por separado a partir de una sistematización y/o clasificación de los textos pertinentes.

En los tres casos se ha procedido de la misma manera, en primer término se exponen apreciaciones generales que se desprenden de las lecturas y que intentan dar cuenta de los distintos enfoques que han orientado el estudio del tema y en segundo término se presentan reseñas de los textos. Se ha omitido de una parte, el tratamiento de los textos únicamente descriptivos que muestran sólo la estructura formal de los organismos del sector público y de otra, trabajos que expresan el sustento de la reforma y el debate en torno a ella, o aquellos que se refieren a ensayos o enfoques sobre diversos aspectos de la temática del Estado y la administración pública. Téngase en cuenta los trabajos de Montreal, Lertora y Jiménez, entre otros (1).

(1) Dar tratamiento a estos temas es urgente, pero es materia de otro trabajo.

Como quiera que el material considerado (salvo algunas excepciones), ha sido elaborado por instituciones públicas directamente involucradas o creadas expresamente para atender la problemática de la organización y la gestión públicas, se presenta a continuación una cronología del tratamiento oficial de la administración pública peruana con un gráfico ilustrativo que permite ubicar los distintos documentos en el contexto de su producción, esto es, en relación a la dinámica de la institución que los presenta o los pública.

Cronología de Tratamiento Oficial de la Administración Pública

- 1958 Se crea el IPAP: Instituto Peruano de Administración Pública, como centro de capacitación y perfeccionamiento de los empleados públicos.
- 1962 Se crea el Sistema Nacional de Planificación y el Instituto Nacional de Planificación, INP - Oficina de Racionalización.
- 1964 Se crea la ONRAP: Oficina Nacional de Racionalización y Capacitación de la Administración Pública, con el doble objetivo de racionalizar la administración pública y capacitar a su personal.
- Se crea en base a dos organismos preexistentes: el IPAP y la Dirección de Organización y Racionalización Administrativa del INP.
- 1965 La ONRAP publica "Borrador del Diagnóstico y Plan de Reforma de la Administración Pública".
- 1968 La ONRAP publica "Plan de Acción para la Reforma de la Administración Pública".
 Octubre: el INP y la ONRAP fueron declarados en estado de reorganización.
 Diciembre: Se establecen las bases de organización del INP en las que se incluyen las funciones de racionalización administrativa que había tenido a su cargo la ONRAP y se crea la ESAP: Escuela Superior de Administración Pública.
- 1969 Se crea la ONAP: Oficina Nacional de Administración de Personal.
- 1972 El INP publica "Modelo de la Administración Pública Peruana".
- 1973 Se nombra una Comisión para la Evaluación e Implementación de la reforma de la Administración pública: CRAP, participan la ONAP, la ESAP y el INP.
- 1973 Se crea el INAP: Instituto Nacional de Administración Pública.
- 1974 El INP publica "Síntesis del Borrador del Modelo de Organización de la Administración Pública".

2. Organización en el Sector Público

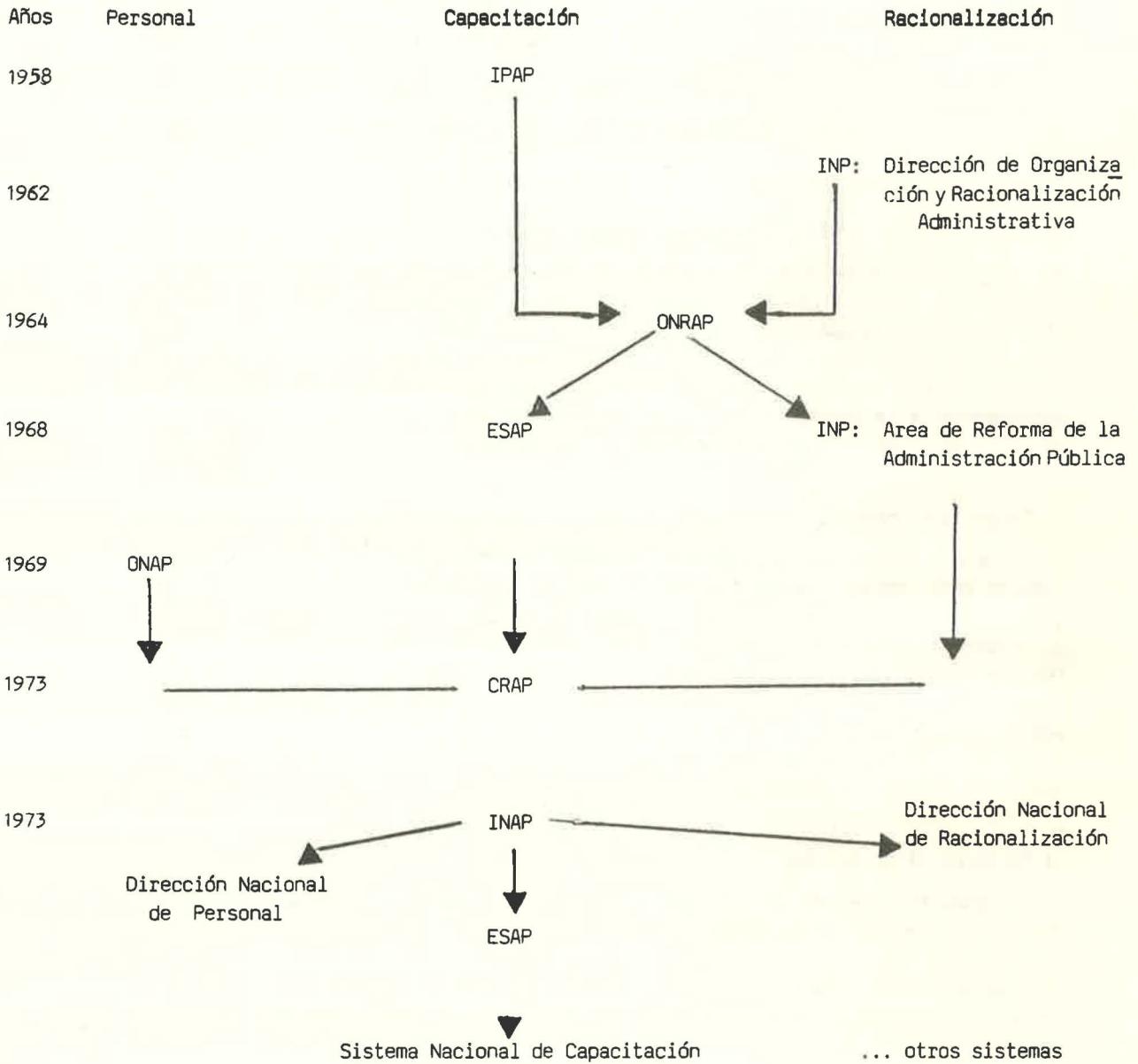
2.1 Organización y Reforma

Cuando se revisan los diferentes documentos que tratan los aspectos organizacionales del sector público aparece un tema recurrente: el de la reforma en la administración pública.

Casi todos los estudios que abordan la cuestión de la organización en el sector público, lo hacen inmersos en trabajos de mayores alcances y dimensiones que son: diagnósticos de la administración pública, propuestas de reforma o ambos a la vez;

Gráfico

TRATAMIENTO OFICIAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



en este contexto los entes del sector público, como objeto de estudio, son percibidos como vinculados a procesos de reforma, es decir como requiriendo un cambio.

Como los otros aspectos materia de esta investigación, la organización-racionalización ha estado en manos alternativamente de distintas instituciones. Así se puede decir que los hitos en el tratamiento de esta problemática están constituidos por los documentos más trascendentes de la ONRAP, el INP, la CRAP y el INAP; el examen de éstos permite una aproximación al proceso de reflexión oficial en torno a esta cuestión.

La Administración Pública y el Desarrollo Nacional

Uno de los puntos de consenso en los diversos textos es el reconocimiento de la necesidad de una administración pública eficiente como condición para el desarrollo. Es decir, ningún documento deja de mencionar, usando distintos calificativos, la necesidad imperiosa de ordenar el aparato del Estado, y aunque perciben cambios de matices, este punto de coincidencia se inscribe dentro de una línea de aproximación a la realidad, ya que la reforma se plantea ante una situación dada de la administración pública y para un fin determinado: EL desarrollo nacional.

La Concepción Integral

La tarea de afrontar la reforma de la administración pública ha estado siempre teñida de propósitos globalizantes, en el sentido de abarcar todo el aparato del Estado y la administración pública, en todos sus ámbitos y niveles. No hay propuesta de reforma que no contemple los niveles micro y macro administrativos, los sistemas administrativos y los sectores de actividad, aunque no siempre se use una terminología homogénea. Esto no quiere decir que los distintos componentes de la administración pública no hayan sido diferenciados para su estudio, por el contrario se han creado áreas específicas para ámbitos específicos; por ejemplo para los gobiernos locales, corporaciones y empresas públicas.

La Dinámica de la Reforma

El instrumento legal fue el más usado para generar cambios ya fuera mediante la reforma o la creación de organismos.

Como se detalla en las reseñas, la concepción del cambio a partir de modificaciones en la legislación se ha presentado con frecuencia en las propuestas de reforma.

Obviamente, en ningún caso la administración del Estado ha sido detenida a espera de la implementación de las reformas planteadas, pues cada unidad en la administración pública ha seguido funcionando, considerando dos elementos: su propia dinámica y la que le otorgaba el organismo rector.

Los Diagnósticos, la Realidad y los Modelos

Hacia 1971, un observador experto extranjero, no vinculado ni a la administración pública ni al país, señalaba que las medidas de reforma administrativa que venía implementando el gobierno militar, se basaban en el diagnóstico y en otros estudios elaborados por la ONRAP cinco años atrás (1966).

La revisión de documentos permite afirmar que se ha privilegiado la formulación de modelos como herramienta correcta para actuar sobre la realidad y modificarla, des cuidando la investigación de los elementos propios del objeto que se quiere cam biar (2). En la construcción de los modelos se puede percibir una dualidad, entre lo que podría llamarse una aproximación práctica a la realidad, asociada con diag nósticos y una proximación teórica asociada justamente a modelos.

Llama la atención el que tampoco reciban adecuada consideración los elementos del medio social o el entorno de la administración pública. Así por ejemplo la ONRAP señalaba, tres años después de su diagnóstico y propuesta de reforma, que la admi nistración pública era parte de una estructura social y que para lograr cambios en ella tendrían que producirse cambios en toda la sociedad y por lo tanto que un mo delo, como el que esta misma oficina había propuesto, no bastaba. En 1973, la la CRAP, que también propugnaba un modelo lo hacía recomendando una vinculación con la realidad del país, pues había detectado la persistencia de acti tudes, nor mas y valores no acordes con los postulados del gobierno.

No sólo se reconocía la necesidad de la incorporación de elementos de la realidad sino que se percibía una resistencia a la reforma, más ligada a individuos que a instituciones (3).

Lo cierto es que a pesar de que se reconoce la importancia de datos de la realidad social, la omisión permanece y los modelos siguen siendo propuestos sin una adecua da investigación de la relación entre administración pública y su medio ambiente.

A continuación se presentan las reseñas de los textos correspondientes a esta sec ción.

ONRAP, Borrador del Diagnóstico y Plan de Reforma de la Administración Pública, Lima, 1965

Este documento plantea la necesidad de una administración pública eficaz como re quisito previo para el desarrollo del país. No existiendo esa eficacia es preciso buscarla. De ahí deriva la reforma que se propone a partir de un nuevo enfoque con sistente en la modernización total de la maquinaria administrativa (integral) y que supone redefinir la base misma de la forma del Estado.

La serie de reformas que se postulan se rigen básicamente por un principio de nor matividad entendida como: "la acuñación, aceptación e implementación de una plan tilla general de ordenamiento institucional que sirva de esquema en el que se enca sillen, de acuerdo a sus medios y fines, todas las instituciones públicas del país".

(2) Ver Alberto Giesecke, Los Problemas Gerenciales y Administrativos del Sector Público: Un Enfoque, ponencia preparada en ESAN para el Seminario: La Gerencia Estratégica en el Sector Público Peruano, Lima, ESAN, 9, 10 y 11 de julio de 1984.

(3) Un trabajo dedicado específicamente a la comprensión del fenómeno administra tivo como inseparable de la dinámica de la sociedad es el de Jorge Vivanco, es crito bajo el marco institucional del INAP; el autor presenta su enfoque como alternativa a los de índole situacional y estático.

Este principio orientador no es gratuito, obedece a que en el diagnóstico realizado se encontró que la administración pública carece de organización, que las distintas instituciones toman formas empíricas o se ordenan de acuerdo a pautas normativas aisladas y parciales.

Tanto para el diagnóstico como para la propuesta de reforma, la ONRAP examina la administración pública considerando tres niveles:

El macroadministrativo, en el que se describe la administración central, la administración regional, la administración local, la organización del servicio civil, la organización financiera, la organización de la planificación económica y social y la administración de abastecimiento.

El sectorial, en el que se describen doce sectores

El microadministrativo, es decir institución por institución.

Las conclusiones de este trabajo se enmarcan dentro de lo que podría llamarse "el debe ser" o "el ser necesario". ONRAP llegó a determinar la configuración de los sectores de actividad y los sistemas administrativos que, como se verá más adelante, son clasificaciones que se mantienen.

ONRAP, Plan de Acción para la Reforma de la Administración Pública Peruana, Lima, 1968

Este plan de acción es concebido para dar operatividad al diagnóstico y propuesta de reforma de la administración pública realizados en 1965.

Contempla la imposibilidad de instalar inmediatamente la totalidad de las medidas que la reforma requiere proponiendo un programa gradual en cuatro etapas: primero la distribución de funciones de la rama ejecutiva del Estado, luego la organización de los sistemas administrativos, después la organización de los gobiernos locales y finalmente la organización del nivel intermedio del gobierno.

Pero el aporte más importante de este documento es el reconocimiento de obstáculos a la implementación de la reforma; por un lado la actuación de las autoridades que no adoptan las medidas necesarias para aplicar el plan y por otro lado el que la administración no cuente "con un medio favorable que facilite su función".

Señala que la administración pública es sólo una de las muchas instituciones que forman parte de una estructura social y que cualquier cambio en ésta, para ser exitoso, tiene que ir acompañado por cambios en el resto de instituciones; concretamente se refiere a la vigencia de determinados valores, actividades, usos, etc. que podrán ser factores limitantes de la reforma.

De esta manera, la ONRAP considera que la implantación de modelos, la introducción de nuevos organismos o la promulgación de leyes no bastan y que incluso la reforma podría ser un proceso de adaptación y acondicionamiento de instituciones "arraigadas" antes, que de cambios radicales, de reformas estructurales que podrían comprometer los resultados prácticos.

Enid Ferraro Senior, La Reforma de la Administración Pública en el Perú: Medidas Tomadas por el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada Desde Octubre de 1968 a Marzo de 1971, CICAP-OEA, CAP-ENAP, 1971

El autor da cuenta de las medidas de reforma de la administración pública tomadas durante los tres primeros años del gobierno del Gral. Velasco. Señala la estrategia seguida para la reforma, las características de las medidas tomadas, los logros, los obstáculos y las críticas formuladas al proceso.

Lo que se logró en dos años y meses fue lo siguiente:

Sectorización de las actividades del sector público

Reestructuración del gobierno central, reasignando funciones ministeriales

Reforma de los sistemas administrativos

Reforma de Procedimientos.

Sin embargo es útil resaltar algunos puntos que refiere el autor respecto a este proceso:

Celeridad con que pudieron implementarse estas reformas.

Los estudios básicos que las sustentaron fueron los estudios de la ONRAP y el gobierno militar no actualizó ninguno de estos estudios, se basó sólo en el diagnóstico y propuesta de la ONRAP.

Las medidas se dieron básicamente a través de dispositivos legales.

Hacia 1971, el impulso con el cual comenzaron las labores de la reforma había decaído considerablemente.

INP, Modelo de la Administración Pública Peruana, Lima 1972

Este documento postula que el Estado para cumplir con sus fines en relación a la realidad nacional requiere de una organización ad-hoc; y presenta un modelo complejo que busca ser una propuesta integral y orgánica del funcionamiento y organización de la administración pública. El modelo recoge tendencias diagnosticadas de la estructura administrativa y propone su corrección para lograr un todo equilibrado a partir de funciones. Se refiere al gobierno central y trata específicamente los lineamientos de la organización sectorial, de la organización de los mecanismos de asesoría (información, planificación, presupuesto, contabilidad y racionalización), llamados sistemas de equilibrio y de la organización de los recursos públicos (humanos, materiales, financieros), llamados insumos.

Se consideran tres niveles de decisión: el político, el macroadministrativo y el microadministrativo; el objetivo último del modelo es permitir reforzar la división funcional de la actividad pública.

Tratándose de un modelo ad-hoc no alude a problemas de organización justamente porque presenta una situación ideal, no sustentada en la investigación.

CRAP, Informe Final, Lima, 1973

En 1973 el gobierno nombró una comisión que en el plazo de 60 días debía evaluar el estado del proceso de reforma por un lado y por otro proponer la organización, funciones y plan de trabajo del futuro Instituto Nacional de Administración Pública.

La comisión concibe la administración pública como un instrumento para el logro de las metas del gobierno y del proceso revolucionario, de esta manera el objetivo de la reforma es adecuar la administración pública a los fines del gobierno; de lo que se trata es de alcanzar la imagen - objetivo de la administración que se quiere lograr en el futuro.

Cabe mencionar un comentario de la CRAP que señala la urgencia de esta reforma pues la administración pública, a 5 años de iniciado el proceso, continuaba funcionando como lo hacía antes, a pesar de los esfuerzos realizados y se aludía a la vigencia de valoraciones, normas, motivaciones y comportamientos anacrónicos y aún opuestos a las nuevas orientaciones.

La CRAP distingue como componentes de la administración pública, tres tipos de sistemas en interrelación dinámica: El Sistema de Decisión Política que se refiere a la función de gobierno, el Sistema de Gestión que desarrolla actividades normativas y productivas y los Sistemas Auxiliares que cumplen funciones de asesoría y apoyo y son: Personal, Abastecimiento, Tesoro, Presupuesto, Contabilidad, Control, Racionalización, Información, Planificación y Judicial.

Respecto a la evaluación del proceso de reforma, la CRAP identificó una serie de problemas a nivel de los tres sistemas planteados.

Los problemas tenían una base común pues estaban estrechamente interrelacionados y es esta característica de la problemática la que se tradujo en la recomendación de que se profundizara el proceso de reforma incidiendo en su enfoque integral.

Respecto al plan de trabajo del INAP, la CRAP estableció que era necesario realizar un diagnóstico profundo y luego un plan de reforma, ambos basados en un modelo de nueva administración que resultara de la aplicación de técnicas científicas referidas a la realidad del país.

La CRAP sugirió diversos campos de estudios: la alta dirección de gobierno, la sectorización, la problemática municipal, criterios a seguir en la desconcentración de actividades gubernamentales, el ámbito de competencia de organismos descentralizados, las relaciones entre los distintos sistemas auxiliares, y las de éstos con el sistema político y el sistema de gestión.

INAP, Estudio de la Administración Pública-Conceptos-Realidades-Propuestas, Lima, 1974

El documento se presenta como resultado de estudios sobre la administración pública, su problemática y necesidad de su reforma, iniciados por el INP y continuados por el INAP.

Plantea metodológicamente una concepción integral de la administración pública con un enfoque multidisciplinario señalando las limitaciones de los enfoques parciales

que privilegian algún aspecto: el ordenamiento público, la organización formal, la toma de decisiones, la relación insumo-producto, el sistema de conductas.

Hace un análisis del contenido del concepto de administración pública, incluyendo en este término tanto la función de gobierno como la gestión productiva de bienes y servicios. Su hipótesis es que se puede aplicar un tratamiento diferencial a los dos tipos de actividad ya que por su diferente naturaleza son perfectamente susceptibles de ser gestionados en forma distinta. Hace notar además que se han dado intentos de adoptar la tónica de la empresa privada para la gestión productiva del gobierno.

En relación a estas dos actividades de la administración pública el documento distingue tres tipos de sistemas en interacción permanente: el sistema de decisión política, el sistema de gestión y los sistemas auxiliares, y sobre la base de un análisis situacional preliminar, que no se explicita, se sugieren líneas de acción para la reforma que materialicen el cambio de la situación actual a la concepción propuesta.

Todo este documento está estructurado a partir de conceptualización de lo que deberían ser los ámbitos y funciones de los sistemas de la administración pública; aún más, una de las líneas de acción que se establece es la realización de un diagnóstico enmarcado en una concepción técnico-política dada.

Jorge Velando Velasco, El Conocimiento Científico, El Cambio Social, el Estado, el Gobierno y la Administración Pública, Lima, INAP, 1976

Es un trabajo teórico que no contiene elementos de la realidad pero que justamente va a incidir en la necesidad de su estudio.

La intención de este trabajo es contribuir a la comprensión de la problemática de la administración pública pero no concebida como un fenómeno aislado sino, por el contrario, como una realidad inseparable de otra mayor: la sociedad; y por lo tanto el análisis que realiza en torno a la administración pública se ubica en el contexto de las relaciones entre el cambio social, el Estado, el gobierno y el fenómeno administrativo. Hace hincapié en que cualquier análisis del conocimiento del hecho administrativo, sea diagnóstico o propuesta de reforma, tiene necesariamente que considerar que la administración pública está inmersa en la dinámica social y que como todo elemento de la estructura social se manifiesta en un conjunto de instituciones susceptibles de cambiar.

El trabajo se apoya en un planteamiento metodológico que postula "la autonomía del objeto social" como principio científico orientador del análisis de la administración pública en que resulta relevante la posibilidad de cambio.

Esta perspectiva de acercamiento al objeto de estudio se presenta además como alternativa a los enfoques situacionales, que enfatizan lo estático de las realidades sociales y de sus formas administrativas y organizacionales.

Señala el peligro que significa el uso de juicios subjetivos acerca de los actos sociales, pues dichos juicios inevitablemente derivarían en la propuesta y aplicación de una serie de normas carentes de rigor científico.

Este documento consta de tres partes, en la primera se desarrolla el aspecto metodológico sistematizando principios epistemológicos en sociología y evaluando las distintas escuelas sociológicas; en la segunda se entra propiamente al análisis de la relación entre el cambio social, el Estado, el gobierno, y la administración pública; finalmente la tercera parte consiste en la presentación de conclusiones de tres niveles: el metodológico-científico, el cambio social y el Estado y la administración pública.

2.2 Las Comisiones: Respuesta a Problemas Concretos:

La carencia de conocimiento preciso acerca de la problemática del sector público ha originado que ante presiones concretas, ante necesidades inmediatas que requieren de una decisión urgente se opte por la creación de comisiones multisectoriales que cubran el vacío de la falta de estudios diagnósticos. Esto ha sucedido en particular con las empresas del Estado cuya compleja situación obligó a formar comisiones que hicieran una rápida investigación de los problemas o causas de problemas y propusieron soluciones, es interesante señalar que estas soluciones siempre tomaron la forma de anteproyectos, de decretos, de leyes o normas.

Se entiende que por el corto período de tiempo de que normalmente dispone una comisión, ésta buscará las respuestas en la experiencia de sus integrantes y en la información que puedan reunir, antes que en investigaciones propiamente dichas.

Se presentan a continuación las reseñas de los informes de estas comisiones.

Comisión Multisectorial de Empresas del Estado, Informe Final, Lima, 1976

En diciembre de 1975 por iniciativa del Consejo de Ministros se instaló una Comisión Multisectorial Integrada por representantes del Ministerio de Economía y Finanzas, del INP, por funcionarios de empresas estatales y que fue presidida por el INAP.

Esta comisión tenía una doble misión; por un lado debía hacer un estudio de las deficiencias y problemas en el funcionamiento de las empresas estatales y por otro lado debía promover normas que solucionaran los problemas encontrados.

El trabajo se hizo en un lapso aproximado de tres meses, y la información recogida permitió a la comisión realizar un diagnóstico de la situación identificando problemas por áreas: personal, presupuesto, régimen tributario, financiamiento, control y contabilidad, todos éstos comunes a todas las empresas del sector público. La preocupación de la comisión se centró en las diversas modalidades que presentaba la actividad empresarial del Estado, y en la incapacidad de lograr una adecuada relación de cada empresa con su sector.

Sus recomendaciones recogen esta perspectiva de manera que se proponen normas que actúen por separado sobre cada una de las áreas problema detectadas. Hay una clara tendencia a buscar la solución de los problemas en la uniformización u homogenización del funcionamiento de las empresas. Así, por ejemplo, se postula que la participación empresarial del Estado debe adquirir una sola modalidad, abriendo la posibilidad de transferir empresas con participación estatal a otros sectores de propiedad como a los entonces sector privado reformado y sector de propiedad social. Por otro lado en cuanto al problema de la sectorización propone la creación de órganos de coordinación sectorial e intersectorial que garanticen la implementación de las políticas del gobierno.

Comisión Multisectorial, Primer Informe Sobre Normas Operativas para Agilizar la Actividad Empresarial del Estado, Lima, 1977

Esta comisión constituida en noviembre de 1976 se diferencia de la anterior desde el inicio pues estuvo encargada, ya no de detectar problemas, sino de proponer normas para mejorar la eficiencia y agilizar el funcionamiento de la actividad empresarial del Estado, así como de proponer una ley normativa que delimite el ámbito de esa actividad, la autonomía necesaria y la forma jurídica que puedan adoptar las empresas del Estado.

La primera parte del informe está dedicada a encuadrar la actividad empresarial del Estado dentro del contexto general de la economía del país; en la segunda parte se enuncian los principales problemas de las empresas públicas y en la tercera parte se presentan las conclusiones y recomendaciones.

El aporte de esta comisión puede verse en dos instancias: en la formulación de los problemas y en la propuesta para solucionarlos.

Esta comisión detalla cuatro problemas comunes e importantes de las empresas, son los referidos a: El directorio, el personal, el control y los precios y subsidios, pero además señala una explicación a estos problemas, su origen radicaría en el excesivo crecimiento de la actividad empresarial del Estado y en la falta de autonomía de las empresas respecto al gobierno central.

A partir de esto, la comisión recomienda un nuevo esquema organizativo, no propone como la comisión anterior una homogenización de las empresas, sino por el contrario, distigue hasta cuatro tipos de organizaciones dependiendo de la función desempeñada.

El grado de autonomía respecto al gobierno central sería mayor en las empresas menos vinculadas al Estado. A juicio de la comisión estas modalidades de organización permitirían la participación de capital no público, además proporcionarían un equilibrio entre el ente político, el financiero y el de política empresarial.

Informe de la Comisión Multisectorial sobre la Actividad Empresarial del Estado, Lima, 1981

Esta comisión fue encargada de analizar la actividad empresarial del Estado evaluando las empresas, en el marco de un proceso de racionalización del Estado empresario.

Luego de presentar una sinopsis histórica de cómo se ha ido configurando el rol del Estado desde la década del 30, se concluye que de acuerdo a la constitución es conveniente que el Estado mantenga su actividad empresarial en los límites de los servicios públicos, bienestar social y seguridad nacional, dejando en manos del sector privado el papel relevante en el desarrollo del país.

La evaluación de las empresas se hace de manera global, y aunque muestra el desempeño de ellas a partir de su rentabilidad, señala que el criterio más importante para evaluarlas es el nivel de cumplimiento del objetivo para el cual fueron creadas. Desarrolla también el punto de la relación entre empresas y ministerios, abogando por una menor intromisión de los organismos centrales en las empresas, y aún

va más allá al afirmar enfáticamente que no basta dar autonomía a las empresas si no que, urge tratar en conjunto, la transformación de la maquinaria del Estado. De esta manera plantea eficiencia no sólo en las empresas sino en un contexto más amplio.

Finalmente, examina la actividad empresarial del Estado a nivel sectorial (servicios básicos, sector financiero, transportes, comercio, industrias militares, recursos energéticos, pesquería, minería e industria) recomendando, según el caso, las medidas que deben tomarse para una adecuada racionalización, pero no postula una transferencia total del sector privado sino que propone un esquema de empresa mixta donde el Estado pueda participar conjuntamente con el sector privado.

2.3 La Investigación de la Organización Pública

Hasta aquí se ha revisado documentos de órganos rectores o responsables de la forma de la administración pública que de alguna manera, obligados por el objetivo que debían cumplir, intentan llegar a una visión global de la organización del sector público. Hay otro tipo de trabajos que se desenvuelven en un marco más flexible y que profundizan el análisis de la organización pública tratando casos específicos y correctos.

En este grupo de estudios el intento de explicación del fenómeno del funcionamiento de la organización es el común denominador. Con este criterio incluimos aquí las siguientes investigaciones vinculadas al INAP (4).

Ochoa de la Torre y Serrano, Estudio Diagnóstico sobre Funcionamiento Organizacional de la Administración Pública Peruana según Análisis de Tres Casos Observados, Lima, INAP, 1974

Estudia la administración pública conceptualizada como un sistema social y como tal, susceptible de ser analizado sociológicamente con la teoría de la organización.

Para su comprensión, sitúa a la administración pública en su contexto socio-cultural más amplio, pero la preocupación del estudio gira en torno a los individuos de esta organización, es decir considera que la organización no es sólo un sistema de normas de acción y decisión establecidas para el logro de ciertos objetivos, sino que está compuesta por individuos que pueden o no estar identificados con la misma, según satisfaga o no sus expectativas y necesidades.

De allí nace la inquietud por explorar las relaciones que existen entre las expectativas individuales y las expectativas de organización.

(4) Es preciso mencionar, aunque no se reseñen los trabajos de: Cleaves y Scurrah, Agriculture, Bureaucracy and Military Government in Perú, Cornell University Press 1980; César Humberto Cabrera, Empresas Públicas; ENCI y PETROPERU, Lima, DESCO, (mimeo) y la investigación desarrollada por el equipo del Proyecto de Gestión Pública que realiza ESAN.

Luego de un acercamiento metodológico al tema y una descripción operativa de tres organizaciones del sector público: una dirección zonal de educación, una zonal agraria y un concejo municipal, el documento presenta una interpretación del fenómeno burocrático en el Estado y postula la reforma de la administración pública como un proyecto político, planteando a través de la perspectiva de investigación, la búsqueda de formas para que las organizaciones de trabajadores ligados a la producción ejerzan un control permanente sobre el aspecto administrativo del Estado.

Bruno Barletti y Luis Fernández, Empresas Públicas y Burocracia Empresarial del Estado, Lima, INAP 1976

Esta investigación realizada en el marco de un convenio entre el INAP y la Pontificia Universidad Católica es una propuesta metodológica para analizar la gestión empresarial del Estado.

Ubica la empresa pública en dos contextos: en el del Estado al cual pertenece y en el de una sociedad determinada de la cual forma parte este Estado. Postula que el análisis de la gestión de la empresa pública no puede hacerse tomando cada unidad en forma aislada, ajena a una realidad histórica dada. Sin embargo, la empresa pública se convierte en objeto de estudio justamente porque en su funcionamiento mantiene cierta autonomía en relación al aparato estatal y ese funcionamiento es estudiado a través de los directores de la empresa como responsables de la marcha de las mismas. Se asume que son ellos los que al interpretar el rol asignado a su empresa, toman decisiones que se manifiestan en el funcionamiento concreto de la empresa.

De allí que el aporte básico del estudio consista en mostrar las características de estos directores como grupo social aunque sólo a partir de entrevistas a los directores de dos empresas: MINEROPERU Y SIDERPERU. Entre sus conclusiones cabe destacar, la que señala que la mayoría de los directores plantea la problemática de la empresa pública desde la óptica de la empresa en que trabaja o de la función que realiza perdiendo de vista el contexto.

Por otro lado, los autores vinculan la diversidad de criterios que manifiestan los entrevistados para definir sus funciones, con una inadecuada estructura del Estado, específicamente cuestionan la validez de la sectorialización para implementar políticas, eso explica que la actividad de los directores se torne burocrática-administrativa y sugieren otro sistema de organización que asuma la coordinación de toda la actividad empresarial del Estado.

Raúl Hopkins, Las Empresas Públicas Arequipeñas, Lima, INAP, 1976

Producto de un convenio entre el INAP y la Universidad Particular Católica Santa María de Arequipa, este trabajo de carácter exploratorio trata de explicar el surgimiento y desarrollo de tres empresas públicas arequipeñas de entonces: Cemento Yura S.A., Deshidratadora de Alimentos de Arequipa y la Empresa de Saneamiento de Arequipa (ESAR).

El contexto histórico y el aspecto económico son tratados ampliamente antes de abordar propiamente la problemática técnica, económica y financiera de las tres empresas. Si bien esta investigación puede ser considerada como un estudio de casos en el ámbito regional, ilustra también la intervención del Estado y cómo ésta ad

quiere nuevas formas de acuerdo, tanto a su dinámica como a la de la empresa y la región. En los tres casos destaca la presencia de la Junta de Rehabilitación y Desarrollo de Arequipa (J.R.D.A.), que luego dio paso a otras instituciones públicas que representaron distintos vínculos con el gobierno central.

3. Empleo y Estado

En esta sección se trata de destacar los trabajos que buscan investigar las características del Estado empleador.

Son mayormente del tipo diagnóstico, establecen relaciones entre la dinámica de la economía, el Estado y el empleo en el sector público y/o caracterizan al personal ocupado en este sector a partir de categorías tales como remuneraciones, edad, sexo, nivel educativo, etc.

Angel Núñez Barriga, Los Recursos Humanos en el Sector Público Peruano, Lima, ESAP, 1973

El autor destaca la importancia del sector público en la economía nacional y trata de medirla a través de un análisis cuantitativo de los recursos humanos que absorbe.

Dada la escasez de estudios en este campo, el autor dedica gran parte de sus esfuerzos a la recopilación y homogenización de información que le permita realizar análisis de evolución histórica.

El estudio que analiza la participación del Estado como empleador en el período 1961-70; muestra la composición de ese personal ocupado de acuerdo a una clasificación funcional de la mano de obra (sólo gobierno central), establece relaciones entre ingresos, niveles educativos, sexo y edad y finalmente describe y explica la ubicación geográfica de la mano de obra.

En el último capítulo señala la participación creciente del sector público en la formulación bruta de capital del país debido al crecimiento de las inversiones de las empresas públicas pero enfatizando que este gasto no es similar en remuneraciones ya que las relaciones capital/trabajo no son iguales en todas las entidades.

El trabajo demuestra la importancia cuantitativa del Estado empleador (en 1970 absorbía el 7.5% de la población ocupada), y que la mayor parte de los servidores públicos (66% de ese 7.5%) trabajaba en servicios sociales.

Trata de explicar la distribución espacial de la mano de obra en función de tres variables: el sistema centralista, el proceso de urbanización y la localización específica de un área por ejemplo, la frontera.

La Problemática del Empleado Público (Informe al Consejo de Ministros), Lima, INAP, 1976

La problemática del empleado público se concibe en este informe, como una falta de correspondencia entre la imagen ideal que se requiere del empleado público y su imagen real; entendida ésta en términos de un no compromiso o una no identificación con los postulados del gobierno de entonces, y se atribuye esta inadecuación

a "la estructura centralista, burocratizante, verticalista y autoritaria de la misma administración pública", calificándose de ineficientes los esfuerzos hasta en tonces realizados por el gobierno a través de la reforma de la administración pública.

Previamente el documento describe la situación general de los empleados públicos en cuanto a condiciones laborales, seguridad social, compensaciones económicas, incentivos no económicos y el sistema de personal imperante.

Luego, las recomendaciones del informe están orientadas, por un lado justamente a modificar mediante instrumentos legales esta situación global del trabajador y por otro, a cambiar la actitud de la opinión pública y del propio funcionario a través de una difusión de la imagen objetivo del empleado público y de un plan de capacitación que incluyan tanto la capacitación ideo-política, como la técnico profesional.

Flores, Manrique y Petrerá, Lima, UNI-INP, 1977

Se estudia el empleo estatal en el período 1970-1975 como un fenómeno que se da al interior del desarrollo del capitalismo en nuestro país, en su dinámica económica y política, se plantea el tema desde una perspectiva socioeconómica antes que como "un mero estudio de población".

Así, se examina la evolución del Estado empleador en relación a su política administrativa y económica, entendiéndose que en el periodo estudiado el Estado reestructuró su aparato administrativo en función de un ordenamiento que privilegió las actividades productivas.

Desde el inicio se diferencia el manejo administrativo y el manejo empresarial del Estado; los datos disponibles se analizan teniendo en cuenta esta clasificación, estableciendo un empleo administrativo y un empleo empresarial.

Luego de una exposición teórica acerca del valor y el trabajo, esta distinción se profundiza más, al introducir los términos de trabajo productivo y trabajo improductivo, definidos éstos por su posibilidad o no de permitir la acumulación capitalista. Posteriormente, se afinan los criterios de manera que todo el trabajo administrativo es considerado improductivo incluyendo al del personal administrativo de las empresas públicas.

Este trabajo termina distinguiendo conceptualmente tres tipos de trabajadores públicos: la burocracia, la tecnocracia, y los obreros del Estado, cada grupo tiene características y dinámica propias en la relación con su empleador.

4. Personal y Capacitación

Los intentos de vincular la problemática de la administración pública a la necesidad de capacitación tiene antigua data.

Pero, ¿qué tanto se conoce sobre capacitación para el sector público, en qué contexto se plantea la idea, cuántos de los esfuerzos de capacitación han estado acompañados de investigaciones previas?.

El material bibliográfico reunido ha sido clasificado según las características del tratamiento o la atención otorgada al elemento de capacitación.

4.1 Capacitación y Empleo: Estudios Globales

Hay dos instituciones que si bien no han abordado específicamente el campo de la capacitación en administración pública, han investigado el rol que ha desempeñado la educación como proveedora de mano de obra y han buscado evaluar en que medida la formación universitaria se adecúa a los requerimientos del mercado de trabajo.

Sus estudios plantean la importancia de la relación educación-empleo en el país. Un trabajo del INAP se ubica en la misma línea, interrogándose acerca de si el personal está o no capacitado para la función que realiza.

CONUP, Estudio de Recursos Humanos Universitarios, Lima, CONUP, 1975

Este trabajo trata de medir el grado de aceptabilidad de los egresados del sistema universitario en el mercado de trabajo para, de acuerdo a esto, trazar líneas de acción tendientes a adecuar la futura oferta educativa a la demanda. Señala la importancia de relacionar el tipo de educación que se imparte con los requerimientos de profesionales para la ejecución de los planes de desarrollo, afirma que: "desde 1968 se ha definido un nuevo comportamiento económico-social en donde la planificación juega un importante rol en la función de racionalizar el uso de recursos disponibles, principalmente los recursos humanos altamente capacitados".

Para esto, el CONUP tomó una muestra del inventario de la fuerza laboral a nivel profesional existente en todo el país y procedió a un análisis descriptivo de la información en dos niveles:

El primer nivel presenta la distribución de la población profesional por:

- Universidad de egreso
- Situación geográfica del centro académico
- Especialidad universitaria
- Ocupación profesional principal
- Especialidad al interior de cada universidad.

Un segundo análisis está referido al examen individual de 13 profesiones considera das principales de acuerdo a su predominio en la muestra obtenida y de acuerdo a un criterio que las considera "clásicas".

Este análisis aunque también descriptivo, diferencia el tratamiento de la información cuantificable, de la no cuantificable. Respecto a la primera trata de medir el grado de utilización profesional de la ocupación principal y de la secundaria y de identificar los sectores económicos de absorción de esta mano de obra, es decir la localización de centros de trabajo. Por otro lado la información cuantificable trata de medir el problema de desempleo a través de las variables: empleo al egresar, período de desocupación profesional y razones de ésta.

La serie de datos cualitativos apunta a, sistematizando comentarios de los informantes respecto a la formación recibida, deseada o sugerida, medir el grado de adecuación del egresado al mercado de trabajo.

INIDE, Estudios de Educación y Empleo Realizados en el INIDE, Lima, INIDE, 1978

Este documento fue presentado como ponencia por la sub-dirección de Investigaciones Educativas del INIDE al Congreso Internacional de Educación en marzo de 1978.

Se trata de una reflexión en torno a la noción de lo que puede concebirse como adecuación de la educación a la estructura económica y lo que esto significaría en términos de una política de educación respecto a la población en edad escolar y a la población que ya está trabajando.

Incluye referencias de los principales estudios, realizados y en ejecución, que tratan esta problemática.

Giesecke, Cangalaya, Ochoa y Borda, Diseño del Estudio de Potencial Humano en la Administración Pública, Lima, INAP, 1977

Este documento da cuenta de un ambicioso plan de investigación sobre el potencial humano en la administración pública peruana.

Un primer paso consistió en dar organicidad a la diversidad de informes técnicos e información estadística existentes hasta entonces, para en un segundo paso poder fijar la problemática desde el ángulo de los factores más importantes. Se buscaba avanzar en la interpretación y análisis del problema de los recursos humanos en el sector público.

Una de sus múltiples interrogantes era la capacitación del potencial humano en la administración pública, específicamente se trataba de analizar cómo se relacionaba la capacitación formal recibida con el desempeño de determinadas funciones.

4.2 Capacitación y Empleo: Estudios Puntuales

Hay documentos que ponen en evidencia que ha habido esfuerzos de capacitación aislados, pero de dimensiones y alcances de consideración en algunas entidades del sector público y que estuvieron, en algunos casos, acompañados de investigaciones previas.

Se trata de entidades que percibieron la necesidad de capacitación y buscaron una solución ad-hoc para su personal.

Podemos señalar los siguientes casos:

CIAT Centro Interamericano de Administración del Trabajo, Programa de Profesionalización en Administración del Trabajo para Funcionarios del Ministerio de Trabajo en el Perú, Lima, 1977

Esta investigación consistió en un diagnóstico de los niveles educativos y requerimientos de capacitación de los empleados de este Ministerio para poder diseñar el perfil del profesional que el Ministerio de Trabajo necesitaba. Se buscaba responder a dos interrogantes: ¿Cuáles son las funciones que corresponden a la administración del trabajo? y ¿Qué educación debe impartirse para lograr que aquellas funciones puedan ser óptimamente ejecutadas?

Banco de la Nación y la Fundación Friedrich Ebert: Proyecto de Formación y Capacitación en el Campo de la Banca y Finanzas Públicas

Este programa se constituía en una manera para cumplir con los lineamientos de política del gobierno de entonces, buscando el fortalecimiento de la capacidad interna, de creación de tecnología y desarrollo de investigaciones a través de la formación y perfeccionamiento del potencial humano nacional.

Pero no se explica si el programa fue estructurado luego de una investigación de base. El programa estaba dirigido a personal de instituciones financieras: Banca Privada, Banca de Fomento, Banco de la Nación, Banco Central de Reserva e instituciones de manejo financiero como el Ministerio de Economía y Finanzas y COFIDE.

Convenio entre el INP, UNI, (Universidad Nacional de Ingeniería) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

El objetivo del convenio fue ofertar un curso de Planificación Nacional de Desarrollo, para, entre otros fines, formar técnicos en planificación altamente capacitados, propiciar investigaciones académicas que reforzaran la planificación del desarrollo en el Perú, aprovechar al máximo los recursos humanos, estudios e investigaciones relacionadas con Planificación y formar un sistema docente que hiciera posible un programa de estudios e investigaciones teóricas y aplicadas en diferentes aspectos de planificación.

INP, Lineamientos Básicos para un Plan de Capacitación de Cuadros Gerenciales, Lima, 1975

Aunque su radio de acción comprendía sólo al sector de empresas de propiedad social, las empresas asociativas del sector agrario y la actividad empresarial del Estado, el INP identificó un vacío de conocimientos en los altos niveles gerenciales de estas instituciones que impedían a este personal hacer frente a las responsabilidades de los cargos que ejercían. Así, a nivel de propuesta el INP sugirió:

Un programa de capacitación que supondría en algunos casos actualización y adaptación de conocimientos o ampliación y extensión de los mismos y en todos, perfeccionamiento en el nivel y aplicación de estudios anteriores.

Proponía una maestría a dedicación exclusiva con una duración de entre nueve y doce meses que debía articularse a la estructura diseñada por la Ley General de Educación.

Un grupo de áreas temáticas: administración, economía, ciencia política, sociología, derecho psicología social, métodos cuantitativos.

Líneas de investigación: participación, estructura organizacional, dinámica y motivación de personal, etc.

Tratamiento de beneficiarios y mecanismos de evaluación y seguimientos de los mismos.

la creación de una nueva institución educativa o la sustitución de alguna existente.

Además de estas sugerencias, el INP ponía énfasis en las necesidades de una investigación previa que:

Determinara con claridad los objetivos perseguidos en sus aspectos: político y técnico.

Estudiara las demandas, necesidades y requerimientos cualitativos (campos, niveles, contenidos) y cuantitativos (números, oportunidades, plazos) de cada sector interesado.

Examinara la situación existentes en cuanto a estructura legal, educativa, capacidades, recursos disponibles.

Decidiera la alternativa de qué institución se haría cargo de la ejecución del programa.

La responsabilidad de capacitar cuadros gerenciales en todos los ámbitos de la administración pública ha recaído en el INAP, institución que ha realizado estudios en torno a esta problemática tratando de identificar elementos que sustentaran sus propuestas de capacitación. Una muestra de esto son los siguientes:

INAP, Primer Seminario sobre Docencia e Investigación Universitaria de la Administración Pública, Lima, INAP, 1975

El documento reúne el material de las exposiciones, el debate entre los participantes y el resultado de las comisiones de trabajo de este Seminario de 10 días de duración.

Las ponencias trataron ampliamente el tema de la enseñanza como necesidad en el campo de la administración pública, se propuso desde incluirla entre los Programas Universitarios regulares hasta programas de post-grado. En todo caso nos da cuenta del nivel que había adquirido el tema en ese entonces.

INAP, Análisis Situacional de los Posibles Beneficiarios de los Altos Estudios de Administración Pública, Lima, 1978

Este documento pone de manifiesto la intención de capacitar cuadros gerenciales en el sector público.

Hizo un análisis de la situación formativa de los trabajadores situados dentro de los primeros niveles de jerarquía y los tres primeros niveles de asesoría más próximos a la máxima autoridad individual de cada ministerio, entidad pública y empresa pública del país, definidos como ámbito de los potenciales beneficiarios de los altos estudios.

Se encontró que el 77.25% de niveles jerárquicos estaba ocupado por personas con formación profesional; de estas personas sólo el 7.15% tenía formación en administración y no se encontró representatividad en el campo de la administración pública.

INAP, Características del Potencial Humano en Relación a su Ubicación Funcional en las Instituciones Públicas Descentralizadas, Lima, INAP 1983

Este documento sólo da cuenta de la investigación realizada en las instituciones públicas descentralizadas, indicando que similar trabajo se hizo también para el

gobierno central.

El objetivo de esta investigación es determinar el comportamiento del personal en relación a la naturaleza de sus funciones. Distingue dos grandes clasificaciones en los cargos de la administración pública: los que cumplen funciones netamente administrativas y los que cumplen funciones relacionadas a las actividades sustantivas de la entidad.

También se conforman los llamados grupos ocupacionales: directivos, profesionales, técnicos y auxiliares.

La conclusión más importante es que porcentajes muy significativos del personal, trabajan en órganos que no son de línea y realizan funciones predominantemente administrativas que no son sustantivas o típicas de la entidad.

El INAP recomienda se realicen acciones de racionalización para perfeccionar la estructura orgánica de las entidades y hacer una mejor distribución de funciones entre el personal.

Distinta es la aproximación que reflejan los documentos previos de ESAN (5) respecto a esta problemática pues vincula la capacitación de funcionarios públicos a un interés institucional, es decir a su desarrollo como entidad académica.

ESAN: ESAN y el Programa de Actividades en Gestión Pública, Lima, 1977

Es una propuesta para iniciar en la ESAN el estudio de la administración pública. Señala el incremento de participantes provenientes del sector público en los Programas de Especialización de Ejecutivos y en el Programa Magister y plantea que "la propuesta detallada para la enseñanza e investigación en gestión pública se fundamentará en el estudio de los rasgos del desarrollo económico y su efecto en la capacidad administrativa nacional. Esto permitirá conocer la demanda de recursos humanos con capacidades administrativas en diferentes sectores de la actividad económica y en particular en el sector público".

Alberto Glesecke, La Enseñanza e Investigación en ESAN, Lima, ESAN, 1979

Aquí el aspecto de la capacitación en administración pública se plantea no a partir de un proyecto determinado a priori, sino a partir de un análisis de la institución. La manera en que se abordaría el tema de la cuestión pública sería en función a la confrontación de las características de la ESAN (su papel formativo y sus posibilidades académicas) con la demanda del mercado.

Si bien se partía del hecho objetivo que gran parte de los alumnos de ESAN provienen del sector público, la ESAN realizaría tres investigaciones antes de precisar cuál sería su curso de acción o como abordaría el asunto de la cuestión pública.

(5) No se han considerado los diagnósticos de necesidades de capacitación del sector público realizados por ESAN y la Universidad del Pacífico, por convenio con el Banco Mundial.

Se encontró recomendable la realización de los siguientes análisis:

Un estudio de seguimiento de los graduados

Un estudio de la demanda que las empresas tienen de graduados

Un examen de la ESAN, de las condiciones imperantes en términos académicos.

La idea era adecuar a la ESAN el mercado laboral.

4.3 Los Inventarios de Esfuerzos de Capacitación

Finalmente se presentan documentos que constituyen esfuerzos de ordenamiento de programas de capacitación.

Aunque son básicamente enumerativos, consignan qué programas de capacitación se ofrecen en el sector público, en qué entidades, bajo qué modalidades y en qué áreas, responden a la necesidad de sistematizar la información dispersa para, de un lado, sentar las bases de futuras coordinaciones y de otro, identificar los puntos débiles a corregir.

Este último elemento es clave pues precisa, incluso en términos cuantitativos, datos relevantes sobre el objeto de estudio, tales como a qué niveles de funcionarios se está capacitando y cuál es la naturaleza del contenido de los cursos.

De otro lado, estos documentos, de manera más o menos explícita, por su mismo objetivo de ordenar esfuerzos diversos, dan cuenta de un vacío o de la inexistencia de estrategias de capacitación y señalan la urgencia de establecer un sistema de capacitación.

ESAP, Primer Inventario de las Modalidades de Capacitación existentes en las Entidades del Sector Público Nacional, Lima, ESAP, 1972

La ESAP realizó este inventario como paso previo para coordinar los esfuerzos de capacitación que entonces venían realizando las entidades del sector público.

Se recogió información de 81 entidades que en total habían realizado 123 actividades de capacitación; de acuerdo a las características de éstas últimas, la ESAP estableció seis modalidades de capacitación y trató de mostrar la importancia cuantitativa de cada una de ellas.

Sin embargo, el documento se limita a presentar cuadros sin describirlos y mucho menos analizarlos, además muestra cifras contradictorias.

Por otro lado, aparentemente se quería consignar sólo las actividades de capacitación realizadas por el propio sector público, pero esto no fue así porque se consideró también como modalidad de capacitación la brindada por entidades académicas privadas y paradójicamente también se consideró modalidad de capacitación a aquella que no existía.

INAP, Investigación de Centros de Capacitación del Sector Público, Lima, INAP, 1983

Este documento da cuenta de un objetivo inmediato del INAP, el de inventariar y recoger información sobre los centros de capacitación del sector público con el fin

de tener un conocimiento objetivo y real de las labores de capacitación que se realizan. De esta manera se busca facilitar el intercambio de asesoramiento, apoyo y coordinar esfuerzos optimizando el uso de los recursos económicos y humanos orientados hacia los objetivos del gobierno, de la administración pública y de las instituciones involucradas; objetivos que el INAP señala no están definidos.

Pero el documento enfatiza otro objetivo de mayor envergadura: el de señalar y buscar demostrar la necesidad, la importancia y la urgencia de una estrategia de capacitación a través de la institucionalización de un sistema nacional de capacitación que de organicidad a los esfuerzos dispersos.

El documento enuncia una serie de sugerencias para el desarrollo del Sistema Nacional de Capacitación, de las cuales mencionamos las más relevantes:

Que se haga comprender a los niveles superiores de la administración pública la importancia del sistema nacional de capacitación.

Que la capacitación comprenda todos los grupos ocupacionales en función de las necesidades institucionales y no tienda sólo a privilegiar a los niveles superiores de la administración pública.

Que las acciones de capacitación respondan a un adecuado y oportuno diagnóstico de necesidades cuyos resultados deben centralizarse en la Dirección General del Sistema Nacional de Capacitación del INAP.

Que los niveles y modalidades de capacitación, en cuanto a su planificación curricular, sean realistas y respondan a las verdaderas necesidades de la administración pública, en función de una adecuada carrera administrativa.

INAP, Estudio de los Planes de Capacitación del Sector Público, Lima, INAP, 1983

Realizado en el marco de la implementación del sistema nacional de capacitación, este trabajo se vincula al inmediato anterior, pero ya no se trata de investigar los centros de capacitación existentes sino los planes de capacitación y lo que éstos significan para el objetivo final de la formulación de un plan integrado para todo el sector público.

TERCERA PARTE

UNA NECESARIA ADVERTENCIA

TERCERA PARTE

UNA NECESARIA ADVERTENCIA

Amable concurrencia, distinguidas autoridades, estimados participantes:

Por encargo del Comité Académico me place dirigirles la palabra al finalizar este acto. Deseo expresar mi agradecimiento al profesor e investigador permanente de este Curso-Taller Sr. ALberto Paniagua Villagra, quien ha preparado conmigo esta presentación. Asimismo, me corresponde hacer referencia a la naturaleza del reto que tenemos por delante autoridades, funcionarios, trabajadores y ciudadanos, en relación a la administración pública peruana. Ya los profesores Hugo Rodríguez y Fernando Paredes se han referido a la significación del Curso-Taller para el sector público y para la Universidad aquí en Puno.

Deseo dejar bien en claro que la experiencia del Curso-Taller es parte de las respuestas que requieren los problemas de organización y gestión del sector público peruano. En este sentido Puno está dando un aporte al resto del país.

(1) **Nota de Edición:** Transcripción del discurso del Dr. Alberto Giesecke Sara-Lafosse, en el Acto de Clausura (16 de abril de 1985) del Curso-Taller sobre Organización de Gestión de Programas de Desarrollo Microregional en Puno. El autor ha considerado conveniente presentarlo como última parte del Reporte de Investigación, justamente por el énfasis que pone en el desarrollo de la investigación.

El curso en mención se realizó en virtud de un convenio entre CORPUNO y ESAN entre octubre de 1984 y abril de 1985, en el marco del Proyecto de Gestión Pública.

En lo que sigue me referiré a los siguientes aspectos. En primer lugar, a la administración pública como un problema nacional, como un problema para los ciudadanos. En segundo lugar, trataré sobre aquello que se puede hacer o que se está haciendo frente a tal situación, particularmente en el campo de la investigación. En tercer lugar sobre los elementos que en tran en juego en el cambio para tratar de aquilatar las lecciones que brinda la experiencia de Puno al resto del país y, finalmente, presentar algunas reflexiones sobre los valores que están en juego en relación a esta cuestión, tanto en los medios políticos, y del sector público, como en las instituciones académicas.

Veamos ¿por qué ha de concitar nuestro interés el hacer algo para cambiar la administración pública?. Muchos ciudadanos seguramente piensan que ésta es una pregunta casi inútil, co mo lo es el sector público desde su punto de vista. Probablemente sostiene que frente al Estado no hay nada que hacer que no sea temer su presencia y desear su desaparición. Sin embargo, el sector público está allí y operando, nos guste o no.

Tomemos por ejemplo el caso de la educación. En un reciente artículo aparecido en un dia ro de circulación nacional el profesor Carvallo hace una descarnada radiografía de la situa ción de la educación en el Perú.

Muestra el abismo entre los objetivos del gobierno y lo que hace la administración del Esta do. Por otro lado la diferencia entre ésta y las necesidades de los ciudadanos y de nues tros hijos, es monumental. Hay una grave separación entre las necesidades educativas y las respuestas del Ministerio de Educación. Para ilustrarlo tomaré algunas cifras del menciona do artículo. Así, por ejemplo, en base a datos de 1981-1985 se observa que mientras la de manda educativa total era del orden de los 11 millones de alumnos, la demanda atendida lle gaba sólo a los 5.5 millones. Es más, el déficit de atención en 1985 es mayor al de 1981 en 500 mil alumnos.

En el caso de la educación inicial, se debían matricular 3.5 millones de niños y sólo lo hi cieron 260 mil (el 7%). Si vemos cuánto se gasta en investigación educativa el panorama es ensombrecedor. Ya es triste lo que en el presupuesto de la república se asigna a la inves tiguación: 1.63% del presupuesto general. Bien en educación se gastó sólo el 0.3% de los fondos asignados a investigación en 1983. Si tomamos en cuenta las inversiones en infraes tructura nos daremos con las siguientes sorpresas: en cuanto a baños sólo existe un baño por 1,656 alumnos de secundaria, lo que además de irracional, afecta a la coeducación. En cuanto a la asignación de recursos de inversión en infraestructura a nivel regional, se ob serva que en 1984 el 60% de las inversiones fueron obras realizadas en Lima. Finalmente, pensemos en este hecho: en el primer semestre de 1984 se habían cubierto el 95% de las pla zas administrativas previstas y el 45% de las docentes.

No los canso más. En relación a la educación estamos frente a una importante necesidad de la población, que es recogida por los distintos gobiernos. Sin embargo, vemos que en el plano de las realizaciones la acción del sector público deja mucho que desear, incidiendo negativamente en nuestro futuro.

Este fenómeno, se da en otras áreas como pueden ser las de la salud, los servicios básicos de las empresas públicas, las obras públicas; o el plano de la capacidad efectiva que puede tener la administración pública de regular y ordenar importantes aspectos de nuestra vida colectiva. También se da, si se trata de apoyar los esfuerzos por conseguir el desarrollo económico y social mediante inversiones de las empresas públicas, o a través de programas integrales específicamente diseñados a estos efectos.

Mal pueden el ciudadano o la población resignarse ante este cuadro insinuando que no tiene solución.

Estamos frente a un verdadero problema nacional. La administración pública debiera estar vinculada a la solución de las necesidades de la población y a los mandatos democráticos. Se espera que desempeñe un importante papel en el impulso al desarrollo económico y social, pero se puede constatar que su organización dista mucho de ser una contribución a la realización de tales objetivos y funciones. Luego de dar cuenta de este hecho no nos queda más remedio que poner en el orden del día el cambio en la administración pública.

¿Cómo encarar esta necesidad de hacer algo?

Los resultados que hemos ofrecido muestran parte del camino recorrido en este afán, y son producto del Curso-Taller. Este forma parte de un programa de trabajo que tiene por objetivo investigar la administración pública con miras a proponer la introducción de cambios organizacionales y de gestión que le permita acercarse a sus fines.

El sentido de toda investigación social es el de aportar en la solución de algún problema y es en esta dirección que se ha venido trabajando. Ya vimos la necesidad que tiene la administración pública regional de que se realice un esfuerzo de investigación orientado a la introducción de cambios en la organización y gestión. Esto, según expuso el profesor Paredes supone un llamado a la contribución de la universidad en el plano de la formación profesional, de la asesoría al sector público y de la extensión universitaria.

Veamos ahora ¿qué estamos estudiando a nivel del sector público nacional en el equipo que está a cargo de esta tarea?

Partimos de la relación elemental que debe existir entre el papel o función del sector público y su organización que nos permitirá responder a algunas de las siguientes preguntas: ¿cómo está organizada la administración pública?, ¿cómo opera?, ¿quiénes y por qué laboran en la misma?, ¿qué dificultades existen?, ¿por qué?

Generalmente se asocia sector público y administración pública con burocracia, y ésta con ocio, sobre empleo, despilfarro y otros adjetivos. Se dice que lo mejor sería dar empleo en el sector privado a todos los funcionarios con el propósito de que produzcan. Pero nosotros podemos preguntarnos ¿se puede prescindir de maestros, enfermeras, de funcionarios de tributación o de presupuesto?. Sin duda, el Estado, al existir, debe emplear personal y crear organismos necesarios para el cumplimiento de sus propósitos.

Veamos qué ha ocurrido durante los últimos veinte años con respecto al empleo estatal. Mientras que en 1961, 1 de cada 15 peruanos de la población económicamente activa trabajaba en el Estado, en 1981, 1 de cada 6, fue empleado por el sector público.

Ahora bien, lo importante es tener en cuenta cómo se ha distribuido este empleo, que a todas luces es importante. Vamos a centrarnos sólo en las categorías de profesionales y oficinistas y observaremos que, el grupo de empleo que ha crecido a un ritmo más veloz es el de oficinistas. Es más, en 1981 había mayor proporción de oficinistas en relación a los profesionales. Esto quiere decir que se está dando más importancia a la función de apoyo que a la función estatal y técnica.

A pesar de lo anterior, el sector público sigue siendo una considerable fuente de empleo para los profesionales que egresan de nuestras universidades (aún cuando esto se puede haber reducido en los últimos años).

Esto debe preocuparnos. El Estado es el mayor empleador en el Perú. Su crecimiento ha sido importante pero, en razón de los datos presentados, parece ser que el crecimiento ha sido desproporcionado como el de un animal prehistórico con un gran cuerpo pero con una cabeza y brazos pequeñitos. Esto significa poca capacidad de acción y adaptación al cambio.

Ahora bien, este crecimiento en el empleo se refleja en el crecimiento de las entidades y organizaciones del sector público. Hay una tendencia a que aparezcan como hongos. Para comprender esto, en nuestro estudio hemos observado una cuestión fundamental: las funciones estatales.

Hemos observado qué funciones tiene el Estado y hemos encontrado que realiza 150 funciones. Para cumplirlas existen 500 entidades sin contar a los municipios y corporaciones. Algunas entidades tienen una función, pero varias cumplen 2, 3 ó más.

A partir de esto hemos podido estudiar las relaciones que las diferentes entidades tienen con sus fines, y las relaciones que tienen entre sí en, tanto que conforman el sector público.

Podemos decir que la mejora de la organización de la administración pública tiene que tener en cuenta tanto la operación de la entidad como las relaciones que ésta tiene con otras entidades para el cumplimiento de su función.

De esto podemos concluir que se debe tener sumo cuidado cuando se habla de crear nuevas organizaciones o de reorganizar las existentes. El cambio en la organización del sector público es un proceso que debe ser encarado no sólo mediante la ley sino mediante la capacidad de adecuar la organización a sus fines, como lo demuestra lo ya expuesto como resultado del Curso-Taller.

¿Qué ocurre cuando se crean nuevas organizaciones?

Cada organización que se crea viene, se puede decir, con su pan bajo el brazo; es decir, con una gran dotación de personal de apoyo. Sin embargo recordemos que no siempre viene con el adecuado personal técnico profesional para ejercer la función pública. Así, se agrava pues el problema del crecimiento desproporcionado de las organizaciones públicas.

Finalmente, en base a nuestra encuesta a funcionarios directivos del sistema estatal y a partir de análisis legales, hemos encontrado un tercer problema que debe llamarnos la atención poderosamente; y es que no está claramente definida la función pública en el Estado peruano. Es más, los técnicos y profesionales no suelen identificarse con sus tareas, ni con el hecho de ser funcionario público.

No es esta ocasión para abrumarlos con cifras y detalles analíticos. De lo que venimos avanzando en la investigación podemos decir que existen problemas en relación al tipo de empleo, a la organización y a la función pública. Casi se puede decir que se derrocha el trabajo de quienes están empleados en el sector público. De otra parte se debe señalar que no resulta aconsejable seguir creando organizaciones sin tener en claro su necesidad y las características de su organización. En cuanto a las organizaciones existentes, se debe reiterar que el cambio organizacional no ocurrirá únicamente como producto de leyes y reorganizaciones sino que será resultado de un proceso encarado en varios niveles.

Las acciones orientadas al cambio se deberán dar, tanto en el plano de las entidades como en el del manejo del sector público en su conjunto, y su éxito dependerá de la capacidad que se tenga de estudiar el problema para proponer los cambios, como ustedes han apreciado en la metodología seguida en el Curso-Taller.

El Estado tiene sus funciones determinadas por ley, pero éstas son asumidas de acuerdo a diferentes circunstancias en la economía o en la sociedad. El Estado asume funciones por el hecho de ser una institución política creada para la realización de fines que interesan a la colectividad. Y si no existe una organización adecuada a sus fines, ni claridad en cuanto a la función pública, prevalecerán los intereses de los propios elementos que laboran en el sector público. Es decir, tendremos una administración pública orientada por la prevalencia de privilegios propios y ajenos, de espaldas a la realidad.

Como se puede observar el problema es grande y lo que hay que hacer para solucionarlo no es fácil. En este sentido cobra importancia lo realizado acá en Puno. Como ya se ha visto aquí existen problemas similares, con uno adicional: el centralismo (ese animal prehistórico, del que hablamos, se aprovecha de las regiones limitando su desarrollo y beneficiando principalmente a Lima) que pone sobre el tapete la tarea de descentralización, como necesaria para abordar mejor los problemas de Puno. En este sentido veamos cómo se relacionan estos elementos con los cambios propuestos por el Curso-Taller con el propósito de extraer las lecciones del caso.

En el estudio sobre los Programas de Desarrollo Microregional (PDM), conducidos por el profesor Alberto Paniagua V., se partió de una premisa básica según la cual dichos programas, al adoptar un carácter integral en el manejo de sus acciones, emergen como respuesta alternativa al desarrollo departamental.

Pero los PDM propugnan el desarrollo de una realidad caracterizada, como sabemos, por un conjunto de potencialidades y limitaciones que en el proceso histórico nacional y regional han ido configurando lo que hoy denominamos la problemática regional.

La agricultura y ganadería, por ejemplo, se ven sujetas, por las condiciones naturales propias del altiplano puneño, a la incertidumbre de las sequías, las heladas o las inundaciones. Es en gran parte debido a ello, que existe poca tierra cultivable y de baja calidad, así como una gran extensión de pastos naturales a los que el sobrepastoreo y la depredación han restado calidad. Puno cuenta, por otro lado, con un gran potencial hidroenergético, aún no utilizado, como soporte para el desarrollo de afeas tan diversas y estratégicas como la agropecuaria, industria, comercio, transporte y minería.

Pero son las actividades agropecuarias las que permiten percibir mejor la enorme tarea que supone el desarrollo regional.

Las actividades agropecuarias ocupan un alto porcentaje de la población y generan el 25% del PBI del departamento, además ofrecen la posibilidad de irrigar 200,000 has. adicionales, pero en la actualidad carecen de una mínima infraestructura de riego. La población encara pues sus necesidades debiendo mantener una elevada extensión de tierras en descanso, utilizando medios y técnicas de producción no siempre adecuados a los requerimientos y empleando mínimamente una tecnología adaptada tanto a sus tradiciones socio-culturales y productivas como a la magnitud de sus carencias y demandas. Las condiciones sociales y económicas en el agro puneño son eficientemente duras y agréguese a ello la excesiva fragmentación de la tierra y la existencia de unidades empresariales heterogéneas que dificultan una gestión eficiente.

Al estudiar los Programas de Desarrollo Microregional encontramos cómo éstos enfrentan a los grandes retos que supone la realidad de Puno, y cómo éstos intentan la vinculación de sus estrategias a la problemática regional en su conjunto y, en particular, a la rural.

Pero el funcionamiento de los Programas de Desarrollo Microregional muestra también como sus intentos están estrechamente asociados a las características, posibilidades y limitaciones

nes que presenta la administración pública regional. Habiendo partido del análisis de las unidades operativas de estos programas, se demostró luego la inviabilidad de toda explicación sobre sus logros y dificultades si no se tomaba en cuenta el entorno institucional, la administración pública regional.

Esta última caracterizada en lo fundamental por la desarticulación de las diversas entidades que la conforman y, por lo tanto, desprovista de una estrategia de desarrollo común dentro de la necesaria división institucional de las tareas, presenta así serios obstáculos a la tarea del desarrollo integral que los PDM propugnan. Pero la falta de armonía en las estrategias y acciones del aparato institucional, tampoco es explicable manteniéndose en los linderos departamentales. El manejo, excesivamente centralizado de las decisiones y normas administrativas, así como de las políticas y estrategias de desarrollo, al no tener siempre presente las peculiaridades tanto de la problemática regional, cuanto de las demandas que de ella derivan, generan pues nuevos y graves obstáculos a la aplicación de una política regional de desarrollo coherente.

Así, el análisis de los PDM nos ha llevado a señalar un área-problema crucial para el desarrollo: el centralismo como propuesta clave para que la administración del desarrollo regional sea útil a la superación de los problemas del departamento.

Las lecciones que se desprenden de la propuesta, hecha acá, refuerzan la idea de que el cambio no es sólo materia de leyes sino que la descentralización sería resultado de un proceso que deben encarar cada una de las diversas entidades, así como todo el sector público departamental, en concierto con la colectividad y el pueblo de Puno. El cambio debe hacerse pues en diversos niveles organizacionales: el de la unidad que opera, la entidad, el departamento y la descentralización.

Si no se encara esta responsabilidad tendremos una administración pública sentada sobre el pueblo.

La tarea señores y señoras será ardua y larga. Hay que proseguir el esfuerzo de investigación y no desmayar en formular y ejecutar las propuestas de cambios.

En Puno la administración pública debería poder demandar estudios, mejores calificaciones profesionales y así obtener respuestas de la universidad. Lo importante será recordar que el cambio es un fenómeno que depende de lo que haga la administración pública, impulsada por los gobernantes y ciudadanos y apoyada por las instituciones académicas.

Aquí entramos en el terreno de los valores y opciones por ende a la última parte de esta presentación.

Ya vimos que existe el gran peligro de que tengamos en la administración pública, más un problema que una solución. Una administración separada de las necesidades del desarrollo y sustentada en el juego de privilegios.

Aquí los primeros que deben plantearse el problema son los propios directivos del sector público. De la conjunción de esfuerzos de los directivos y trabajadores, es decir de las propias instituciones depende la opción por el cambio para el mejor cumplimiento de las funciones asignadas por ley. O se continúa supeditado a mil y un factores o pretextos que impiden el cumplimiento de las funciones (el centralismo, la falta de recursos, la falta de normas) o se encara el cambio. Y esto es una cuestión de valores; de decidir desencadenar el proceso necesario para adecuar la organización a la función.

Ciertamente se necesita de la enérgica acción del gobierno para encarar los problemas que están a su nivel y que conciernen por ejemplo al empleo, a la no creación indiscriminada, de organizaciones y a la precisión legal de la función pública. Esto, amén de acompañar con medidas adecuadas los procesos de cambio como el de la descentralización.

Sin embargo, los planes de gobierno que he alcanzado a leer presuponen que lo importante es decidir la existencia de una u otra política. Seguro que el resto vendrá sólo ya que la administración pública actuará automáticamente. Se ignora la complejidad de los problemas de organización del sector público y de lo urgente que resulta la acción en este aspecto. Los gobiernos futuros tienen la responsabilidad de encarar este asunto pues tener una administración pública útil es garantía del cumplimiento de sus planes y mandatos.

Es preciso también acercar las instituciones públicas a las necesidades y participación de la ciudadanía. Es preciso saber moldearlas para que no den la espalda a la comunidad. Es preciso que se tomen decisiones en este aspecto, que incide sobre la estructuración de diferentes niveles del gobierno democrático, para que sea la colectividad quien decida lo más conveniente.

Para terminar debo referirme a las instituciones académicas pues tienen un papel fundamental en el desarrollo de la investigación sobre el problema del sector público.

Ocurre que nuestras universidades y centros de enseñanza superior se han ido distanciando de la realidad social. Han devenido en forjadores de profesionales o de especialistas cuando su papel, a pesar de las dificultades que existen en nuestro medio, para la investigación, debe ser además el de vincular la investigación a los problemas que requieran solución.

A raíz de la solicitud de CORPUNO en 1983 para que ESAN les oferte un curso sobre la organización y gestión de Programas de Desarrollo Microregional, tuve la oportunidad de manifestar en el informe inaugural de este Curso-Taller que los de ESAN nos percatamos que estábamos ante problemas importantes, es decir estratégicos para el desarrollo regional. Llegamos a la conclusión de que para afrontarlos no se trataba de traer conocimientos y técnicas disponibles en Lima. Esto habría derivado en la venta de un curso.

Y lo que se requiere es desplegar un esfuerzo de investigación que por naturaleza es creativo y no debe ser confundido con informes de consultoría o mera aplicación de técnicas.

La experiencia en nuestro programa de investigación y en el Curso-Taller nos indica que investigación y acción deben ir juntos. Es más, que no se puede prescindir de un esfuerzo de largo aliento en el campo de la investigación ni de encarar con visión de largo plazo el cambio organizacional. Un complemento necesario serán las actividades de perfeccionamiento que sólo tienen sentido en función de la solución de los problemas de la administración del sector público.

La experiencia del Curso-Taller sintetiza todo esto porque: primero los resultados de nuestro estudio sobre el sector público se han volcado en el desarrollo del Curso-Taller; segundo porque se ha hecho una investigación especialmente dirigida a los programas de desarrollo microregional; tercero se han preparado trabajos sobre el sector público en Puno a cargo de los señores Palao, Garaycochea y de los profesores Bejarano y Barreda; cuarto se ha avanzado en el estudio de cambio organizacional; y quinto los propios participantes han investigado sus organizaciones y las organizaciones de la administración pública regional para proponer el cambio.

Todo esto ha sido posible gracias al convenio entre la Corporación, ESAN y la Universidad Nacional Técnica del Altiplano. Este convenio significó la realización de esfuerzos que se han desarrollado en el seno del comité académico.

Para todos nosotros ésta ha sido una experiencia en la que se ha tenido que cambiar ideas detenidamente sobre los diferentes pasos que estábamos dando. Ha sido un reto intelectual y un reto práctico para los profesores permanentes de ESAN y para los otros miembros del comité académico que desarrollaron su función de tutores.

Todo esto requiere del esfuerzo de investigadores orientados a los problemas del país. Que la universidad piense en Puno y que ESAN piense en el Perú son las opciones cruciales inscritas en los estatutos de estas instituciones.

Ahora bien, pensar es preguntarse por la realidad, investigar y ligar la investigación a la docencia y a la propuesta de soluciones a los problemas nacionales como es la administración pública.

Existe un grave riesgo que enfrentan nuestros centros de estudio y es que, poco a poco, se puedan convertir en burocracias académicas interesadas más en vender sus productos, que en el desarrollo de la investigación que es la fuente del conocimiento por excelencia. Este se consigue mediante la creatividad que supone la existencia de condiciones institucionales para el desarrollo de equipos de estudio orientados a problemas nuevos frente a los cuales hay muchas preguntas y pocas respuestas.

EL trabajo que hemos realizado y que se debe realizar frente a la administración pública es de carácter creativo como lo ilustra la experiencia del curso taller.

La mejor demostración de lo que quiero decir la pueden tener si pensamos en la creatividad desplegada en Puno con motivo de los bailes y danzas durante las festividades importantes.

Puno aporta al Perú con su creatividad, la vigencia de un folklore vivo vinculado a la consolidación del mestizaje peruano.

Este Curso-Taller ha sido ocasión de aportar en el campo de los problemas del sector público, cuya superación es necesaria para mejorar las condiciones de vida del pueblo y lograr el desarrollo regional.

No olvidemos que estamos ante una tarea nacional y que acá se ha sabido dar el ejemplo para encararla y ponerla en marcha.

Termino con dos agradecimientos finales: Uno al ingeniero Málaga quien supo impulsar esta empresa y otro al pueblo de Puno quien me llevó a la inquietud frente a estos problemas desde hace muchos años. El pueblo de Puno ha sido una gran escuela para mí y espero seguir aportando con un grano de arena en la solución de muchos grandes problemas.

Alberto Giesecke S.L.

Director de la Investigación
Sobre el Estado y la Administración Pública
PGP-ESAN

Este libro se terminó de imprimir en el mes de diciembre de 1986
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.**
- ⑧ **Gestión del Presupuesto Gubernamental: Estudio de Caso.** Arturo Alba.
- ⑨ **Reporte de Investigación: La Organización del Sector Público Peruano.** Giesecke - Robles - Hurtado - Vallenás - Bolaños - Rospigliosi - Acosta - Calvo - Masana - Alvarado - Villavicencio - Ampuero.
- ⑩ **Estudiando el Cambio Organizacional.** Cáceres - Gonzáles - Mendoza.
- ⑪ **Problemática de Organización y Gestión en Atención Primaria de Salud.** De Arregui-Monzón - Aguilar.
- ⑫ **El Rol y la Gestión Empresarial del Estado.** Foro.
- ⑬ **Programas Experienciales de Perfeccionamiento Profesional: Curso Taller de Puno.** Guillermo Dávila Rosazza
- ⑭ **Cambio Organizacional en la Administración Pública Regional; Propuesta para Puno.**
- ⑮ **Organización y Gestión de Programas Micro-regionales: La experiencia de Puno.** Alberto Paniagua - Ricardo Chuquín.



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