



Sugerencias para la modernización del Estado

Por: Manuel Deza Morales¹

El Perú emprendió durante la primera mitad de los años noventa un profundo proceso de reformas estructurales, especialmente en los campos tributario, comercial, laboral y financiero. Este proceso de reformas estructurales estuvo asociado a una redefinición del papel del Estado en la economía, dejándose de lado la idea de un Estado planificador, promotor, inversionista, controlador y empresario y adoptándose una concepción en la que el Estado debía preocuparse principalmente en ser proveedor de infraestructura básica, regulador del mercado y promotor de la equidad.

La nueva definición implica también una concepción del tamaño del Estado así como la determinación de las instituciones que éste debe contener, es decir el marco institucional del sector público. En este sentido, a comienzos de la década de los noventa se dio inicio no sólo al proceso de privatización de empresas estatales, sino que también se emprendió un proceso de racionalización del gasto público, reduciéndose el número de entidades y personal del sector público.

Sin embargo, el proceso de privatización se ha desacelerado desde 1998, quedando todavía dentro del sector público unidades productivas que debieran estar en manos del sector privado. Asimismo, prácticamente no se ha iniciado el proceso de concesiones que podría generar un considerable ahorro fiscal y un incremento sustancial de la inversión en infraestructura.

Por otro lado, el proceso de racionalización del gasto público no ha concluido, y se le ha relegado para una etapa posterior², con el consiguiente desperdicio de recursos, siendo necesario reanudarlo en el más breve plazo, para elevar los niveles de eficiencia del sector público y de competitividad del sector privado.

A continuación se evaluará en qué áreas del Ejecutivo podrían realizarse ajustes para mejorar el servicio y reducir costos. Previamente, a fin de poder enmarcar la pregunta, se analiza cuáles deben ser las funciones o papel del Estado y cuáles los principios que deben guiar el manejo del gasto público.

I. Papel del Estado

La teoría económica favorece la existencia de un Estado pequeño, cuyo papel se limite a proveer de infraestructura básica, a hacer cumplir la ley, mantener el orden y la defensa nacional. Acorde con esta visión, el Estado debería garantizar los derechos de propiedad y la inviolabilidad de los contratos y, además, proteger las libertades económicas y políticas de los ciudadanos.

Sin embargo, se reconoce que existen casos en los cuales las soluciones de mercado no son necesariamente eficientes³. Estos casos se dan cuando existen bienes públicos como los mencionados en el párrafo anterior, externalidades, rendimientos a escala creciente o información asimétrica. Todos los casos anteriores son llamados fallas del mercado, por cuanto su existencia hace imposible que las soluciones de mercado se acerquen a los niveles socialmente óptimos cuando no hay intervención del Estado.

¹ El autor trabaja en la Subgerencia del Sector Público del Banco Central de Reserva del Perú. Agradece a Jorge Estrella, Eduardo Moreno y Fernando Vásquez por los comentarios y sugerencias realizados a este trabajo. Las opiniones vertidas en este artículo no representan necesariamente la opinión del BCRP, y son responsabilidad exclusiva del autor.

² Entre 1991 y 1993 se redujo el empleo en el gobierno central en 67 mil personas. Asimismo, se realizaron ajustes menores en la estructura básica del Estado.

³ Es decir, la intervención del Estado puede ayudar a alcanzar una situación óptima de Pareto.



- a. **Bienes públicos.** Estos bienes poseen las características de no ser posible su exclusión ni rivalidad en el consumo. El primer concepto implica que no es posible excluir del consumo del bien a un individuo, el segundo concepto implica que el nivel de consumo de cada persona es independiente del número de consumidores. La primera característica hace que sea imposible que el sector privado los provea en la cantidad apropiada sin la participación del Estado. La segunda característica hace que aún en el caso de que sea posible la exclusión, ésta no es deseable. Ejemplos típicos los constituyen la defensa nacional, el medio ambiente, los servicios de prevención de epidemias. Son estos motivos los que explican la necesidad de un Ministerio de Defensa e Interior que se encargaría de defender la soberanía nacional y de mantener y restablecer el orden público, la seguridad ciudadana y la paz social.

De otro lado, la vigilancia del cumplimiento de la ley tiene que estar a cargo de un Poder Judicial autónomo que permita brindar seguridad jurídica a todos los agentes, independientemente del gobierno de turno.

Asimismo, la Presidencia del Consejo de Ministros, además de continuar con la tarea de coordinación intersectorial al interior del Poder Ejecutivo, debiera ser el ente encargado de garantizar el estado de derecho y la seguridad jurídica de las personas. Por su parte, la Cancillería centraría su labor en diseñar y ejecutar la política exterior, preservando y promoviendo los intereses nacionales en el exterior.

- b. **Externalidades.** Éstas se pueden dar a nivel del consumo o producción de ciertos bienes. En estos casos el consumo o producción de un bien por parte de un agente genera efectos positivos o negativos sobre otros agentes, sin que sea posible incluirlos en los precios o costos. Por esta razón, los agentes privados al no internalizar los efectos externos de sus acciones siempre producirán por encima o por debajo de los niveles socialmente óptimos dependiendo si las externalidades son negativas o positivas. Ejemplos de actividades que generan externalidades negativas son la contaminación del aire y agua por parte de algunas industrias, la quema y tala de bosques. Por estos motivos es común encontrar en nuestros países entidades encargadas de la protección y regulación del medio ambiente (CONAM en el Perú) y de la protección de la salud ambiental. Otras actividades que producen externalidades son la educación y la salud.
- c. **Rendimientos crecientes a escala.** Suceden cuando la tecnología de producción hace que a medida de que se incrementa la producción del bien los costos unitarios disminuyen, lo que predispone la existencia de monopolios naturales. Por lo general estas industrias requieren cuantiosas inversiones en bienes de capital y mínimos gastos variables mínimos. Ejemplos son los sectores de servicios eléctricos, telefónicos y de alcantarillado.

Cabe aclarar que la necesidad de intervención del Estado sólo implica que éste debe intervenir y no necesariamente que tenga que proveer estos bienes o servicios. La forma más eficiente de participación del Estado es a través de la creación de marcos legales y regulatorios que por una parte promuevan la inversión privada en estos sectores y que por otra aseguren un comportamiento competitivo.

- d. **Información asimétrica y mercados incompletos.** Ambos conceptos están relacionados. El primer problema sucede cuando un tipo de agente que interviene en la transacción tiene mejor información que el otro. El segundo problema aparece cuando no existe mercado para un determinado bien o servicio. Ejemplos del primer caso son las empresas de seguros (los asegurados poseen mejor información que los aseguradores). Ejemplos del segundo caso son la inexistencia en el país de mercados de futuros para productos agrícolas, la inexistencia de crédito a favor de ciertos grupos de la población o sectores económicos. Este fenómeno explica la existencia de entes encargados de supervisar el funcionamiento del sistema bancario y de seguros, y del mercado de valores, entre otros.
- e. **Existencia de pobreza.** Hay quienes consideran que la existencia de pobreza o que una distribución de la riqueza demasiado desigual constituyen fallas del mercado.

Aún cuando esto no fuera cierto, se puede justificar la intervención del Estado —más aún en países como el nuestro— si se considera que la existencia de grupos que viven en condiciones de extrema pobreza constituye una traba para el desarrollo de la sociedad a la vez que puede ser fuente de inestabilidad social. Otro argumento a favor es que la sociedad en su conjunto prefiere una sociedad más igualitaria.



Por estos motivos, es necesario que existan los ministerios de Salud y Educación. El reto que existe es asegurar que el gasto se oriente a favorecer principalmente a los sectores más pobres de la población. Por ejemplo, en el sector educación la intervención del Estado debiera concentrarse en los niveles inicial y primario, luego el secundario, y en último lugar podrían dedicarse mayores recursos a la educación universitaria. Algo parecido se puede plantear en el sector salud, la intervención del Estado debiera dar prioridad a la salud básica, prevención de enfermedades, nutrición para madres gestantes y niños en situación de riesgo.

Dados los niveles de pobreza y la dimensión del problema, se requeriría un Ministerio de Asuntos Sociales que consolide los esfuerzos que actualmente realizan de manera aislada diversas instituciones.

Arriba hemos desarrollado las ideas que sustentan la racionalidad de la intervención del Estado en la economía. Hemos visto que ésta es necesaria porque los mercados no son perfectos o porque la población considera que la distribución del ingreso es más desigual que lo deseado.

Estas múltiples funciones del Estado demandan ingentes recursos, los que deben financiarse fundamentalmente a través de la recaudación de impuestos, usándose solamente el endeudamiento externo de manera suplementaria y sin afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas. Por otra parte, dado que todos los sectores podrían presionar por una mayor participación dentro del monto total de fondos disponibles, es necesaria la existencia de una entidad que asigne los recursos entre los diferentes sectores de acuerdo a prioridades y criterios de rentabilidad económica y social. Este papel le correspondería al Ministerio de Economía y Finanzas como ente rector de la política económica.

II. Principios generales acerca de la intervención del Estado

El hecho de que existan fallas de mercado, no implica necesariamente que el Estado deba proveer el bien o servicio. Así como los mercados no son perfectos, la acción del Estado puede tener fallas⁴.

El Estado, tal como fue concebido por los economistas clásicos, debería dar prioridad a las funciones de provisión de infraestructura básica, a mantener la ley y el orden y la defensa nacional.

La participación del Estado debería ser de manera tal que refuerce y no que sustituya al mercado en el papel de asignador de recursos.

Debería evitarse en lo posible que el Estado se encargue de la producción de los bienes o servicios en los que existen fallas de mercado, tal como fue el caso del Perú en la década de los años setenta y ochenta. Se debería preferir las soluciones que apoyen el desarrollo del sector privado (por ejemplo, facilitar la incorporación de nuevos productores como mecanismo para eliminar monopolios y diseminar información), más que soluciones en las que el Estado intervenga directamente (produciendo los bienes o fijando precios).

Por ejemplo, los servicios de telefonía, electricidad y saneamiento pueden ser brindados por el sector privado con una adecuada supervisión, la que puede ser complementada con la eliminación de barreras de entrada a nuevos participantes.

A partir de las ideas arriba mencionadas, podemos señalar algunos principios generales que deben guiar la intervención del Estado, en caso de que ésta sea necesaria:

- a. Cuando el Estado tenga que proveer ciertos bienes o servicios, es deseable que la producción de los mismos esté a cargo del sector privado. Este es el caso de la inversión en mantenimiento de caminos y podría serlo también de los servicios de educación, salud y certificados de sanidad.
- b. Cuando, con el objetivo de reducción de la pobreza, el Estado intervenga en la economía, es preferible que lo haga a través de subsidios directos a los grupos que desea favorecer y que este gasto esté cuidadosamente focalizado.

⁴ Los entes gubernamentales tienden a presentar problemas de corrupción, nepotismo, favoritismo, excesiva burocracia e ineficiencia.



- c. A fin de resolver los problemas de información asimétrica y mercados incompletos, en la mayoría de los casos basta con que el Estado actúe como ente regulador. Ejemplos al respecto son la reglamentación y supervisión bancaria, de valores y de seguros. Existen otros casos donde las fallas de mercado requieren de una participación más activa del Estado, como es el de los mecanismos de seguros de depósitos y los fondos de garantías a favor de la pequeña empresa. De cualquier modo, la participación del Estado debe darse de manera tal que en la provisión de los recursos participe el sector privado.

Asimismo, es necesario ser conscientes de las limitaciones presupuestales que enfrentan los países, con lo cual es posible que por estos motivos tenga que ajustarse el papel del Estado, concentrándose en las tareas más prioritarias o adaptándose los mecanismos de intervención.

III. Áreas en las que no se justifica la intervención del Estado

A partir de lo arriba señalado podemos intentar señalar áreas o sectores en los que el Estado no debería participar o en los que se podrían realizar recortes presupuestales⁵:

- a. Las refinerías de petróleo de PETROPERÚ deberían venderse. No existe razón económica para detener su privatización. Consideraciones de otro tipo pueden ser atendidas con una legislación adecuada (regulación de mercado a fin de prevenir prácticas monopólicas).
- b. Las Centrales Hidroeléctricas de Yuncán, San Gabán y Mantaro deberían ser totalmente privatizadas. No existe razón económica que justifique la participación del Estado debido a que en este sector ya existe experiencia de participación del sector privado y un organismo regulador para limitar potenciales abusos.
- c. La inversión en sistemas de transmisión y distribución de energía eléctrica, que actualmente ejecuta el Ministerio de la Presidencia, puede ser sustancialmente reducida. Debería buscarse que la iniciativa privada financie la realización de estas obras y su mantenimiento. Sólo en los casos en que no fuera posible, se justificaría la participación del Estado. Un mecanismo para atraer la inversión privada debe ser el de concesiones.
- d. En este mismo sentido, se debería usar íntegramente el sistema de concesiones en el desarrollo de proyectos de infraestructura vial y su mantenimiento, lo cual permitiría generar un nivel de inversión que el Estado sería incapaz de realizar en el corto plazo.
- e. Se debería iniciar los procesos de concesión de las empresas de saneamiento, incluyendo a SEDAPAL. A pesar de que las empresas de saneamiento son monopolios naturales —dentro de los ámbitos geográficos en los que funcionan— con una adecuada regulación se eliminan potenciales abusos. Lo mismo debería hacerse con los terminales portuarios, incluyendo al puerto del Callao, y aéreos, comenzando con el aeropuerto Jorge Chávez.
- f. Se deberían eliminar los programas de préstamos en especie de semillas y fertilizantes y los programas de apoyo agrícola con maquinaria. Estos mecanismos no son eficientes y pueden generar problemas de corrupción en su manejo. Si se desea apoyar a los agricultores pobres, se debería buscar mecanismos más eficientes y focalizados que a un bajo costo aseguren se llegue al segmento de agricultores que se desea favorecer.
- g. El Estado debería suspender la inversión en los grandes sistemas de riego ubicados en la costa y darlos en concesión al sector privado. En el caso de la sierra, sólo se debería invertir en sistemas de riego que tuvieran un elevado impacto en la reducción de la pobreza. Asimismo, se debería tratar de que los mismos agricultores asuman los créditos provenientes de organismos multilaterales.

Por todo ello, se requiere un Ministerio de Infraestructura y Servicios que, además de elaborar políticas nacionales en estos sectores y tener funciones normativas, estaría encargado de financiar las obras en las zonas del país donde la participación del sector privado no sea posible, ya sea por razones geográficas o

⁵ Todas estas sugerencias buscan reducir el tamaño del Estado.



porque su rentabilidad es baja. En este último caso se podría hacer uso de esquemas de concesiones con mecanismos de cofinanciamiento del sector público.

Todos los recursos que se ahorren con las medidas propuestas y similares deberían ser dirigidos a financiar las actividades de alta prioridad que forman parte de las tareas esenciales del Estado.

Antes que realizar acciones que favorezcan a determinados sectores con relación a otros, el Estado debiera en lo posible fijar reglas uniformes, dando oportunidades para el desarrollo de todos los sectores o **nivelando el campo de juego**. Es por ello que resulta anacrónico tener una estructura administrativa con ministerios para cada sector productivo y se plantea su consolidación en un Ministerio de la Producción que se encargue de dictar las medidas normativas que permitan un crecimiento sostenible. Se incluiría en este ministerio el manejo de la normatividad laboral. Esto debido a que la política de fomento del empleo y protección de los derechos laborales, debe estar enmarcada dentro de una política más general, ligada al desarrollo del país.

Así por ejemplo, en el caso de la agricultura, más que inversiones en obras de riego, la intervención del Estado debiera centrarse en la eliminación de las trabas que dificultan su desarrollo, como la inexistencia de un mercado de tierras —derivado de la ausencia de títulos de propiedad— y de una Ley de Aguas que promueva el uso eficiente de este recurso escaso.

En lo que concierne a las actividades en los sectores sociales y de reducción de la pobreza, la lógica de la intervención del Estado debiera ser similar. Antes que un Estado asistencialista, es deseable que el accionar del Estado sirva para garantizar que todos los ciudadanos cuenten con los niveles mínimos necesarios de capital humano para que puedan competir exitosamente en la sociedad.

IV. Lineamientos para tener un manejo del gasto público más eficiente

Además de tener definida con claridad que funciones le compete al Estado, es necesario plantearse cómo éste debería organizarse para cumplir eficientemente su papel.

Más que una reforma que tenga como objetivo la reducción de personal, es necesario iniciar un proceso de mejoras que:

- a. Asegure que el Estado cumpla eficazmente con su papel mínimo. Se debería prestar especial atención a las tareas relacionadas con la preservación de la ley y el orden, la garantía de los derechos de propiedad y la inviolabilidad de los contratos.
- b. Evalúe principalmente la gestión por resultados y que éstos se asocien a los niveles del gasto. Por ejemplo, más que fijar el monto de recursos que debe destinarse a Educación, se deberían fijar metas de control de la calidad de la educación. Para que esto sea posible sería necesario desarrollar sistemas de indicadores de gestión del gasto. También sería importante introducir sistemas de administración financiera, de adquisición de bienes y servicios, y de control de resultados.

La aplicación de estos sistemas hará posible pasar de una visión controlista del gasto público a una que ponga énfasis en resultados.

- c. Asegure la participación de personal idóneo, lo cual será indispensable para ejecutar con éxito las medidas arriba señaladas. Sería necesario modificar los reglamentos de la Carrera Pública a fin de que sea posible reclutar y mantener personal altamente capacitado y que a su vez premie la productividad y el esfuerzo.

La rigidez en los sistemas de contratación de personal ha hecho que coexistan en el sector público diferentes grupos de trabajadores. Por un lado existe un grupo de personal que está mal pagado y que no tiene incentivos para elevar su productividad. Esta severa limitación ha obligado a recurrir a la contratación de personal, por lo general altamente capacitado y bien remunerado, para que labore en los organismos públicos sin que formalmente formen parte de la Administración Pública. A largo plazo esto no es conveniente para la Administración Pública, ya que genera problemas en la moral de los servidores de menores ingresos.



- d. Convierta el proceso de presupuesto en una herramienta fundamental de apoyo al proceso de reforma de la Administración Pública. Es necesario de que en el proceso de elaboración del presupuesto las entidades públicas identifiquen claramente sus objetivos y metas y que las mismas estén referidas a los montos presupuestales asignados. La presentación del presupuesto debe hacerse en términos de evaluación económica; es decir un presupuesto equilibrado debe ser sinónimo de un déficit económico nulo dentro del ciclo.
- e. Focalice el gasto social. Se deben generar los instrumentos que permitan que los recursos del Tesoro lleguen a las poblaciones objetivo. Esto es de especial importancia en los programas que tienen como objetivo beneficiar a los sectores más pobres de la población. La experiencia acumulada por el FONCODES podría ser utilizada por otros pliegos ministeriales.
- f. Elimine la superposición de funciones y responsabilidades entre los diferentes sectores y niveles de la Administración Pública. Por ejemplo, en el caso del gasto en infraestructura de educación existen diferentes entidades cuyas funciones se entrecruzan: el Ministerio de la Presidencia, FONCODES, INFES, el Ministerio de Educación y los Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR). Algo parecido sucede con el sector salud en el que el Ministerio tiene poca capacidad de liderazgo sobre el personal de las Direcciones de Salud que operan en provincias, que forman parte de los CTAR y que por lo tanto dependen del Ministerio de la Presidencia.

Lo señalado para el sector salud con relación a los CTAR, sucede con otros ministerios: los CTAR tienen una doble dependencia, con respecto a los ministerios sectoriales para la definición de políticas, y al Ministerio de la Presidencia en lo que corresponde a la ejecución presupuestal.

V. Reforma de la Administración Pública

1. Estructura actual del sector público

Para fines presupuestarios el sector público se divide en:

- a. **Gobierno Central:** Comprende los pliegos presupuestarios de los organismos representativos de los poderes del Estado. En adición a los 15 ministerios existentes, están la Presidencia del Consejo de Ministros, la Contraloría General, la Defensoría del Pueblo, el Consejo Nacional de la Magistratura, el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, el Congreso de la República, el Jurado Nacional de Elecciones, la ONPE, el RENIEC y el Poder Judicial. Estos organismos constituyen los 26 pliegos del Gobierno Central.
- b. **Gobiernos Regionales y Corporaciones de Desarrollo:** Comprende a los 23 Comités Transitorios de Administración Regional (CTAR) y a la Corporación de Desarrollo de Lima y Callao. Todas estas entidades dependen del Ministerio de la Presidencia.
- c. **Instituciones Públicas Descentralizadas:** Comprenden 62 Instituciones Públicas y Organismos Públicos Descentralizados, tales como el INEI, INDECOPI, INADE, INC, ONP y FONCODES, que dependen sectorialmente de algún ministerio. También se incluye en este grupo a las 28 **universidades nacionales** existentes y a la **Asamblea Nacional de Rectores**. Éstas gozan de autonomía en su manejo, dentro del marco de la ley.

Los organismos señalados en los tres acápite anteriores conforman lo que es denominado Gobierno Central Presupuestal. Todos estos organismos se financian básicamente con fondos del Tesoro Público y se caracterizan por su limitada autonomía presupuestal. Sus presupuestos son aprobados en la Ley Anual de Presupuesto.

Asimismo, conforman el sector público nacional:

- a. **Gobiernos Locales o Municipios.** Son 1 917, y prestan servicios de carácter local y sus autoridades son elegidas directamente por su población. Por lo tanto están fuera del ámbito del



gobierno central. No están dentro del estudio, debido a la complejidad del problema y la escasez de información.

- b. **Seguro Social de Salud (EsSalud), organismos reguladores y supervisores.** Organismos reguladores son OSIPTEL en telecomunicaciones, OSINERG en energía, OSITRAN en infraestructura de transporte, SEPS en servicios de salud, SUNASS en servicios de saneamiento y la Comisión de Tarifas Eléctricas (CTE). Son organismos supervisores CONASEV y la SAFP. Una característica común es que todas estas instituciones cuentan con recursos propios y gozan de relativa autonomía.
- c. **Las empresas públicas y los organismos constitucionalmente autónomos, tales como la Superintendencia de Banca y Seguros y el Banco Central de Reserva.** En general, la filosofía en este estudio es que no debiera haber empresas públicas en manos del Estado. Respecto a los organismos autónomos, es poco probable que haya espacio para ganancias en eficiencia.

En el organigrama adjunto se puede ver la estructura actual del sector público. En términos generales se puede decir que con pocas excepciones, para cada ministerio se encuentran adscritas múltiples instituciones públicas. Casos extremos son el Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción en el que existen 10 instituciones públicas, y el Ministerio de la Presidencia en el que figuran instancias descentralizadas como FONCODES, la Superintendencia de Bienes Nacionales y el Fondo de Desarrollo Pesquero, el INADE, el INFES, los 23 Comités Transitorios de Administración Regional y CORDELICA.

Pareciera que en muchos casos la creación de estas instituciones obedeció a la necesidad de mejorar la eficiencia de algunas tareas específicas del sector público, probablemente, ante la imposibilidad de realizar ajustes dentro de los ministerios (ejemplos son la SUNAT y Aduanas). En otros casos es difícil comprender las razones de su creación, como es el caso del Instituto Nacional de Investigaciones de Transporte (INAIT), recientemente desactivado, o el Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos..

Otra cosa que se puede apreciar en el organigrama es la proliferación de ministerios e instituciones cuya existencia pareciera estar más acorde con una visión ya superada de lo que debiera ser el papel del Estado. Podríamos citar a manera de ejemplo al Ministerio de Industrias o de Pesquería en un contexto en el que ya no se desarrollan políticas sectoriales. Algo parecido sucede con algunas instituciones, las cuales aún subsisten a pesar de que se considera que el Estado no debería encargarse de estas funciones, como son los casos: el Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita, SENATI y el INICTEL.

Por otra parte, hay instituciones que nacieron con un objetivo y vida limitada pero que a la fecha continúan funcionando, como es el caso del INADE, el cual de acuerdo con la Ley de Presupuesto de 1999 maneja por lo menos 22 proyectos. Entre ellos se encuentran: Puyango-Tumbes, Chira-Piura, Chavimochic, Pasto Grande, multisectoriales, múltiples proyectos energéticos, proyectos de saneamiento y proyectos de promoción agropecuaria.

Esta situación —demasiadas instituciones públicas y unidades ad hoc— dificulta la aplicación de las políticas y normas definidas por cada uno de los ministerios sectoriales. Esto lleva por una parte a que los ministerios estén obligados a tener personal encargado de hacer el seguimiento de las instituciones y por otra parte a que las instituciones tengan que contratar personal para fines de control, asesoramiento y de apoyo, con el consiguiente impacto sobre el presupuesto.

2. Sugerencias para la Reforma de la Administración Pública

A la fecha se han realizado esfuerzos en el proceso de modernización de la Administración Pública, como es el caso de la SUNAT, Aduanas y SBS. Asimismo, se está implantando algunos procesos que apuntan hacia un mayor control del gasto público como es el caso del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).



La tarea de la Reforma de la Administración Pública es bastante laboriosa y compleja. Por este motivo, y debido a la falta de información detallada, no es posible presentar una propuesta completa. No obstante se puede plantear algunos ajustes parciales a la estructura del Estado, los mismos que se enmarcarían dentro de lo que sería una Reforma del Estado:

- a. **Fusión de los ministerios de la Producción:** Acorde con las reformas ejecutadas durante esta década, el Estado ha dejado de jugar un papel interventor en la asignación de recursos. Por lo tanto al no tener que aplicarse políticas sectoriales no se requeriría tener ministerios para cada uno de los sectores productivos. Por este motivo, se debería agrupar en un Ministerio de la Producción a los actuales ministerios de Agricultura, de Pesquería, y a los vice ministerios de Industria, de Turismo y de Minas. El vice ministerio de Negociaciones Internacionales pasaría a formar parte del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las actividades que actualmente efectúa el Ministerio de Trabajo y Promoción Social podrían ser asumidas por este Ministerio, mientras que **EsSalud** pasaría a depender del Ministerio de Economía y Finanzas, pues se trataría de un fondo de carácter privado que debiera competir con las Entidades Prestadoras de Salud.

- b. **Creación de un Ministerio de Infraestructura y Servicios:** Éste debería aglutinar a los vice ministerios de Energía, Transporte, Comunicaciones, Vivienda y Construcción. Su función debería ser el diseño de un marco normativo adecuado e inversión pública en las áreas en que es imposible atraer la participación del sector privado.

En el caso de las siguientes instituciones: Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones (INICTEL), Servicio Nacional de Capacitación para la Construcción (SENCICO), Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita, Centro de Formación en Turismo (CENFOTUR), Instituto Geológico Minero Metalúrgico (INGEMMET) se debería permitir la participación del sector privado en su gestión. Casi todos estos organismos financian su presupuesto con recursos propios, por lo que el objetivo de esta medida sería elevar la eficiencia del sector público.

El efecto principal de las medidas anteriores consistirá en una drástica reducción en los gastos administrativos, muchos de los cuales constituyen un costo fijo para cada una de las instituciones y por lo tanto no tendría impacto negativo sobre la productividad de cada una de las instituciones. El ahorro se daría básicamente en los rubros de remuneraciones y de bienes y servicios.

- c. **Fusión de los organismos reguladores:** Aún cuando nadie desconoce que los organismos reguladores juegan un papel importante dentro del actual modelo económico, éstos se han multiplicado de manera tal que sería aconsejable agruparlos en una sola entidad, a fin de evitar la duplicación de costos operativos y logísticos. Así, se podría agrupar junto a INDECOPI, a todos los entes reguladores de monopolios naturales y servicios públicos privatizados, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento (SUNASS), el Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Uso Público (OSITRAN) y la Superintendencia de Empresas Prestadoras de Salud (SEPS).
- d. **Los ministerios de Educación y Salud deberían existir de manera independiente⁶:** Estos ministerios deberían concentrar sus esfuerzos y recursos en sus tareas prioritarias y buscar los mecanismos que posibiliten la participación del sector privado. Asimismo, estos ministerios deberían retomar la función de construcción y rehabilitación de la infraestructura de sus respectivos sectores, actualmente a cargo del INFES en lo referente a educación.

Un mecanismo que, junto con la participación del sector privado, podría contribuir a la mejora en la calidad de los servicios de educación y salud es la descentralización o municipalización de estos servicios en sus niveles más básicos. Ello podría contribuir a una identificación más clara

⁶ Sin embargo, sería necesario un mecanismo de coordinación de las políticas sociales.



de las necesidades de la población y a la generación de mecanismos que posibiliten el control por parte de los beneficiarios. Otro mecanismo que podría contribuir a la mejora de estos servicios, que en el caso del sector educación existen experiencias exitosas, se refiere al uso de cupones que se entregan a la población para elegir al proveedor de los servicios de salud o escuela que les parezca mejor.

En lo que se refiere a EsSalud, con el fin de mejorar la calidad de los servicios y reducir costos debería buscarse mecanismos que aumenten la competencia entre los diversos entes proveedores de servicios de salud (hospitales públicos y militares, empresas prestadoras de servicios de salud y EsSalud). Por otra parte, debiera revisarse las tasas de contribuciones que actualmente se abonan a cuenta de los empleados cuando éstos se afilian a sistemas privados para recibir atención ambulatoria de parte de las EPS.

En lo que respecta a los organismos públicos descentralizados del sector Educación, muchos de ellos no justifican su existencia fuera del Ministerio de Educación. Por este motivo, sería recomendable aglutinar, o incorporar al Ministerio de Educación, al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC), la Biblioteca Nacional del Perú, el Instituto Nacional de Cultura y el Instituto Nacional de Radio y Televisión del Perú, el cual debería privatizarse.

Lo mismo sucedería con los organismos descentralizados del sector salud. Podrían juntarse en una sola institución o fusionarse con el Ministerio de Salud, el Instituto Nacional de Protección del Medio Ambiente para la Salud, el Instituto Nacional de Salud, el Instituto Nacional de Medicina Tradicional y la Escuela Nacional de Salud Pública.

- e. **Las instituciones y programas que tienen como objetivo la lucha contra la pobreza deberían agruparse en un Ministerio de Asuntos Sociales:** El objetivo sería aumentar su eficacia. Actualmente, participan en este esfuerzo el Ministerio de Economía y Finanzas (Programa de Vaso Leche), el Instituto Nacional de Salud (Programa de Alimentación y Nutrición Complementaria), el Ministerio de Salud (Programa de Salud y Nutrición Básica y el Programa de Apoyo Alimentario para grupos en riesgo), el Ministerio de la Presidencia (FONCODES), Ministerio de Promoción de la Mujer (Programa Wawa-Wasi, PRONAA, INABIF y Cooperación Popular).

Cada una de estas instituciones o programas fueron creados cada vez que aparecía una necesidad específica. Crear instituciones ad hoc sólo es recomendable en situaciones de extrema debilidad institucional, como fue a inicios de la década de los noventa, donde para poder aplicar efectivamente políticas sociales que mitigasen los efectos del programa de estabilización de aquel momento fue necesario crear el FONCODES. Sin embargo, con instituciones que dependen cada una de un pliego ministerial distinto, el gasto social puede estar duplicándose. Con la unificación en un solo ministerio se podría lograr con los mismos recursos una asignación más eficiente.

- f. **Se debería eliminar el INADE y fusionar el Ministerio de la Presidencia con el de Promoción de la Mujer al Ministerio de Asuntos Sociales:** Desde el punto de vista del gasto, el Ministerio de la Presidencia se concentra en la ejecución de obras de agua potable y alcantarillado, la cual debiera estar a cargo del Ministerio de Infraestructura y Servicios. Asimismo, el Ministerio de la Presidencia y el de Promoción de la Mujer tienen a su cargo programas que deberían estar a cargo del Ministerio de Asuntos Sociales.

Por este motivo, se considera que ambos ministerios deberían concentrarse por el momento en la lucha contra la pobreza integrándose al Ministerio de Asuntos Sociales.

INADE debería ser eliminado, pues tiene funciones que se duplican con las de otros ministerios o ejecuta programas que no concuerdan con el papel del Estado que anteriormente hemos señalado. Dicha institución ejecuta obras en prácticamente todos los sectores productivos: pesca, agricultura, energía y transporte, por lo que estos programas deberían ser entregados al Ministerio de Infraestructura y Servicios.



Lo mismo sucedería con las CTAR, las cuales deberían desaparecer. Las funciones que actualmente realizan (principalmente educación y salud) se deberían transferir paulatinamente a los municipios.

- g. Superintendencia Nacional de Recaudación:** Ésta se debería formar a partir de la fusión de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), actualmente encargada de la administración de los tributos internos, con la Superintendencia Nacional de Aduanas (SUNAD) encargada de la Administración de los tributos al comercio exterior.
- h. Se debería fusionar los ministerios de Defensa y de Interior y se incorporarían a este sector el SIN, la Secretaría de Defensa Nacional y el INDECI,** que actualmente pertenecen al sector de la Presidencia del Consejo de Ministros. También se debería incorporar al Instituto Nacional Penitenciario, que actualmente pertenece al sector Justicia.
- i. Fusión de la Presidencia del Consejo de Ministros con el Ministerio de Justicia.** Asimismo, PROMPEX, COPRI (ambos actualmente pertenecientes al ámbito de la Presidencia del Consejo de Ministros) y la entidad que agruparía a INDECOPI con la nueva Superintendencia Nacional de Servicios Públicos pasarían a formar parte del nuevo Ministerio de la Producción. Se mantendrían en este nuevo sector el CONAM, el CONSUCODE, el Archivo General de la Nación, y la Superintendencia Nacional de Registros Públicos.



Bibliografía

Herzka Claudio, 1996, Elementos para una reforma del sector público peruano en un contexto de una economía de mercado, Documento de trabajo 23, GRA DE.

Inman Robert, 1987, Markets, governments, and the “new” political economy, *Handbook of Public Economics*, 647-777.

Tanzi Vito, 1997, “The Changing Role of the State in the Economy: A Historical Perspective”, IMF Working Paper.



Anexo: Comentario acerca de la PEA del sector público

Existe debate acerca de si la Reforma del Estado requiere o no la reducción del número de empleados públicos. Al respecto podemos decir que el objetivo de la Reforma del Estado debiera ser el adecuar el Estado a su nuevo papel, así como hacer que estas funciones se realicen al menor costo posible. Luego de realizado este ejercicio será posible determinar si existe un exceso de empleados públicos.

Otro criterio que puede ayudar es el estudio de la evolución de la Población Económicamente Activa (PEA) del sector público a lo largo de la década. Así, de la inspección del cuadro 1, podemos apreciar que desde 1990 hasta diciembre de 1999 número de empleados activos en el gobierno ha disminuido de 714 a 689 mil personas. Se puede apreciar claramente dos periodos: el primero, de 1990 a fines de 1993, periodo que coincide con los años de mayores logros en las áreas de la estabilización económica y reformas estructurales, en el que el nivel de empleo disminuyó en 67 mil personas. Esta disminución fue compensada por un aumento similar en el número de pensionistas, debido a que un elevado porcentaje correspondió a trabajadores que se acogieron a los beneficios de jubilación dentro de los programas de reducción de empleo del sector público. Luego se inició un período de progresivo aumento en el empleo, a un ritmo de aproximadamente 9 000 personas por año.

Hay que señalar que estas cifras excluyen a personas que trabajan en el Sector Público en calidad de contratados bajo la modalidad de servicios no personales, para laborar en proyectos de inversión, contratados por organismos internacionales, alfabetizadores e internos de medicina humana y odontología. El número de estas personas en junio de 1999 sobrepasa los 90 000. Por lo tanto, si tomamos en cuenta que varias de estas modalidades de contratación eran a inicios de la década bastante menos empleadas que ahora, se deduce que ha habido un crecimiento del empleo durante esta década.

Cuadro 1

PEA del gobierno			
(Miles de trabajadores)			
AÑO	Activos	Pensionistas	Total
1990	714	199	913
1991	687	219	906
1992	645	248	893
1993	647	268	915
1994	645	287	932
1995	654	288	942
1996	659	300	959
1997	667	315	982
1998	675	317	992
1999	689	318	1006

Por otra parte, en lo que concierne a la distribución de la PEA del sector público, cabe señalar que cerca del 50 por ciento pertenece al sector Educación, estimándose que a mediados de junio de 1999 laboran en este sector aproximadamente 330 mil personas. Asimismo, en el sector Salud laboran aproximadamente 65 mil personas (10 por ciento de la PEA), de los cuales alrededor de 37 mil dependerían de los CTAR.

Si se quisiera hacer un cálculo acerca de cuál es el número potencial de trabajadores excedentes en el sector público, tendríamos que realizar un ejercicio minucioso pliego por pliego, sobre todo en cuatro sectores: educación, salud, defensa e interior, ya que éstos representan el 88 por ciento de la PEA del sector público ⁷.

⁷ Si incluimos a las universidades, este porcentaje se eleva al 94 por ciento.



Con relación al sector educación ⁸, de los 330 381 empleados, alrededor de 43 000 personas serían empleados administrativos, el resto corresponde a docentes. La relación personal docente a personal administrativo es de 6,7, coeficiente que es muy bajo, por lo que se deduce que habría un exceso relativo de personal administrativo.

En lo que concierne al sector salud, de los 65 387 empleados, alrededor de 40 000 ⁹ personas serían administrativas, y el resto corresponde a profesionales de la salud. Esta desproporción obedecería en gran parte a los procedimientos administrativos existentes en cada una de las unidades que conforman el sector salud. Por lo tanto, se deduce que una vez que se modernicen los procedimientos administrativos, sería posible que se recomponga la estructura del personal.

Cuadro 2

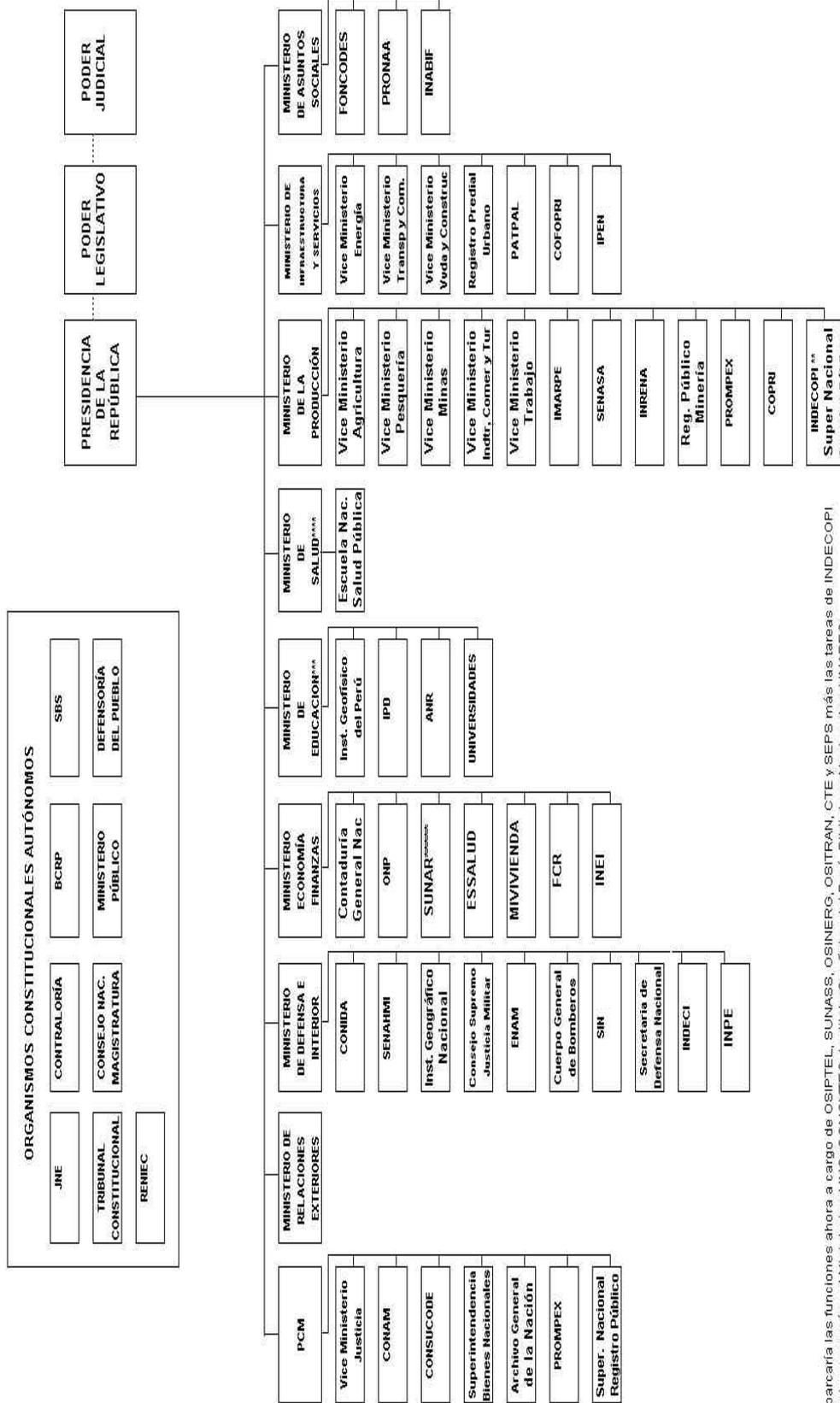
PEA DEL GOBIERNO: 1999			
<i>(Número de trabajadores)</i>			
	Activos Total	Cesantes	Total
TOTAL	688 635	317 735	1 006 370
GOBIERNO CENTRAL	342 540	193 866	536 406
M. EDUCACION	83 095	52 844	135 939
M. SALUD	28 672	15 805	44 477
M. DEFENSA E INTERIOR	210 518	91 700	302 218
RESTO	20 255	33 517	53 772
REGIONES	301 770	106 794	408 564
EDUCACION	247 286	82 459	329 745
SALUD	36 715	12 203	48 918
RESTO	17 769	12 132	29 600
INSTITUCIONES PÚBLICAS	12 514	5 113	17 627
UNIVERSIDADES	31 811	11 962	43 773
Fuente: Presupuesto General de la República 2000			
Elaboración del autor			

⁸ Entiéndase por sector salud y educación al personal de los ministerios más el de los CTAR.

⁹ Solamente en el ministerio existen 18 396 empleados administrativos, frente a 10 276 profesionales de la salud. Se asume que a nivel nacional esta relación se mantiene.



ESTRUCTURA PROPUESTA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



** Abarcaría las funciones ahora a cargo de OSIPTEL, SUNASS, OSITRAN, CTE y SEPS más las tareas de INDECOPI. Se incorporarían al Ministerio el INC, CONCYTEC, Instituto Geofísico del Perú, Biblioteca Nacional y el INABEC.
 *** Se incorporarían al Ministerio el Instituto Nacional de Salud, INAPMAS, Instituto Nacional de Medicina Tradicional Superintendencia Nacional de Recaudación a formarse con la fusión de SUNAT y Aduanas.



CLASIFICADOR INSTITUCIONAL

Presidencia del Consejo de Ministros

INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
SIN	Servicio de Inteligencia Nacional
SEDENA	Servicio de Defensa Nacional
INDECI	Instituto Nacional de Defensa Civil
CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
PROMPEX	Comisión para la Promoción de Exportaciones
CONSUCODE	Consejo Superior de Contrataciones y Adquisiciones
COPRI	Comisión para la Promoción de la Inversión Privada
PROMPERU	Comisión de Promoción del Perú
	Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú
OSIPTEL	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones
SUNASS	Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento
OSINERG	Organismo Supervisor de la Inversión en Energía
OSITRAN	Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público

Poder Judicial

Academia de la Magistratura

Ministerio del Interior

Ministerio de Justicia

Archivo General de la Nación

INPE	Instituto Nacional Penitenciario
SUNARP	Superintendencia Nacional de Registros Públicos

Ministerio de Economía y Finanzas

Contaduría Pública de la Nación

ONP	Oficina de Normalización Previsional
CONASEV	Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria



Consejo Nacional de Camélidos Sudamericanos

INRENA Instituto Nacional de Recursos Naturales

INIA Instituto Nacional de Investigación Agraria

MITINCI

CENFOTUR Centro de Formación en Turismo

INDECOPI Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual

Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción

INICTEL Instituto Nacional de Investigación y Capacitación de Telecomunicaciones

SENCICO Servicio Nacional de Capacitación para la Industria de la Construcción

INADUR Instituto Nacional de Desarrollo Urbano

PATPAL Patronato del Parque de Las Leyendas

COFOPRI Comisión de Formalización de la Propiedad Informal

Ferrocarril Huancayo-Huancavelica

Registro Predial Urbano

CONATA Consejo Nacional de Tasaciones

Ministerio de Energía y Minas

IPEN Instituto Peruano de Energía Nuclear

INGEMMET Instituto Geológico Minero y Metalúrgico

Registro Público de Minería

Ministerio de Pesquería

FONDEPES Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero

IMARPE Instituto del Mar del Perú

ITP Instituto Tecnológico Pesquero

CEP PAITA Centro de Entrenamiento Pesquero de Paita



Ministerio de la Presidencia

	Superintendencia de Bienes Nacionales
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social
INADE	Instituto Nacional de Desarrollo
INFES	Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y Salud.
CTAR	Consejos Transitorios de Administración Regional Amazonas Ancash Apurímac Arequipa Ayacucho Cajamarca Cuzco Huancavelica Huánuco Ica Junín La Libertad Lambayeque Loreto Madre de Dios Moquegua Pasco Piura Puno San Martín Tacna Tumbes Ucayali
CORDELICA	Corporación de Desarrollo de Lima y Callao
MIVIVIENDA	Fondo MIVIVIENDA

Ministerio de Defensa

Comisión Nacional de Investigación y Desarrollo Aeroespacial
Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología
Instituto Geográfico Nacional
Consejo Supremo de Justicia Militar
Escuela Nacional de Marina Mercante

Ministerio de Relaciones Exteriores

Contraloría General

Defensoría del Pueblo

Consejo Nacional de la Magistratura



Ministerio Público

Tribunal Constitucional

Congreso de la República

Jurado Nacional de Elecciones

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

Oficina Nacional de Procesos Electorales.