



En el Estado hay que ser mosca, cuidarse a la hora de firmar documentos y reconocer que hay pocos amigos. Confianza en el antejo... (Foto: Imagebank)

Trabajar en el Estado

ENRIQUE FERNÁNDEZ MALDONADO*

*Dedicado a los buenos funcionarios
y servidores públicos, que los hay.*

Hace unas semanas participé en un conversatorio invitado por los amigos de Perú Debate.¹ El tema: el reto de trabajar en el Estado. Mis colegas panelistas —Mayen Ugarte, Julio Arbizu y Carlos Arámbulo— y yo intentamos transmitir algunas apreciaciones sobre nuestra participación en la gestión pública. Como se comprenderá, se trata de experiencias complejas y difíciles de encarar, incluso para los especialistas, y más si hablamos de un Estado como el peruano, en muchos sentidos el reflejo de un “país adolescente” (Luis Alberto Sánchez). Reiterar los consensos recurrentes —la debilidad institucional y política del Estado peruano, su incapacidad para garantizar servicios y estándares de vida básicos a un sector importante de la población, etc.— aparecía como una opción válida pero no necesariamente sugerente para mis anfitriones. Optar por relatar una (mi) experiencia personal (corta pero intensa), corría el riesgo de simplificar en exceso un tema de por sí vasto, abierto a particularidades y especificidades diversas. Ello no obstante, comentar algunas impresiones o casos concretos —debidamente contextualizados— bien podría brindarnos algunas luces sobre la naturaleza y modus operandi (más allá de las excepcionalidades regionales o sectoriales) de un Estado como el nuestro, un viejo saurio que punga por resucitar.

* Sociólogo por la PUCP. Investigador y promotor de los derechos humanos (específicamente DESC), autor de diversas publicaciones sobre responsabilidad social empresarial. Director de Prevención y Solución de Conflictos Laborales y Responsabilidad Social Empresarial Laboral en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo desde el segundo semestre de 2011.

1 Véase <<http://perudebate.pucp.edu.pe/>>.

El contexto de la discusión no podía ser más oportuno. Según lo anunciado por el gobierno, este año se estaría iniciando una nueva reforma del empleo público. Se habla de un proyecto de ley propuesto por la Autoridad Nacional del Servicio Civil (SERVIR) para “modernizar” la estructura ocupacional del Estado, buscando, por un lado, regularizar la situación contractual y laboral del funcionario público, y al mismo tiempo, dotar de eficiencia, profesionalismo y transparencia al ejercicio de la función pública. Como toda reforma que se plantea estructural y de fondo, esta genera resistencias en los sectores directamente involucrados —los antecedentes no podían ser más auspiciosos: la última gran reforma del aparato público la llevó a cabo el fujimorismo en la primera mitad de los años noventa, con el saldo de trescientos mil trabajadores públicos despedidos sin más—. No será, en ese sentido, un proceso fácil ni de rápida solución. Cambiar prácticas y culturas organizativas toma años, si no décadas.

Por lo mismo, esta reforma representa uno de los principales y más complejos retos que deberá enfrentar el gobierno de Ollanta Humala: dejar encaminado un proceso que avance efectivamente hacia la modernización del aparato estatal y la gestión pública. Para ello, el diseño de la reforma deberá planearse de manera concertada —con transparencia y oportunamente— con los sectores directamente implicados. De su éxito dependerá no solo contar con instituciones públicas dinámicas en condiciones de procesar y regular la vida social y económica del país. Sobre todo, influirá de manera determinante en los niveles de apego y

preferencia ciudadana por la democracia como sistema de gobierno y organización social, variable en la que el Perú apenas alcanza el promedio regional.²

Como no podía ser de otra manera, este proceso de reforma nos interpela directamente en nuestra calidad de funcionarios públicos. No solo porque formaremos parte de la nueva estructura burocrática a ser “modernizada”, sino sobre todo porque nos identificamos con los objetivos (formales) de la reforma, como es la mejora de los servicios que brinda el Estado a sus usuarios/ciudadanos. Proceso que requiere no solo de una nueva institucionalidad acorde con los estándares internacionales y constitucionales y de una mejora en el estatus y las condiciones laborales del servidor público, sino sobre todo de una verdadera transformación ético-cultural en todo el aparato estatal (con los sectores dirigentes en primera fila).

EL ESTADO PERUANO Y LOS CONFLICTOS SOCIALES

En reciente entrevista televisiva, el presidente ejecutivo de SERVIR, Juan Carlos Cortés, identificó dos dimensiones fundamentales para encarar el proceso de reforma del Estado.³ Por un lado, resulta clave afianzar el proceso de descentralización en marcha. Por otro, es indispensable fortalecer y potenciar el aparato público, su burocracia y plana dirigente. En ambos casos, se trata de aspectos directamente vinculados con el objetivo de la inclusión social, esto es, con la constitución de un Estado que llegue a todos los lugares donde debiera llegar, en condiciones de brindar

soluciones a los problemas que comunica la población. Conciliar ambas dimensiones —la descentralización efectiva del aparato estatal y la profesionalización del servidor público— permitiría contar con un Estado sensible, atento y con capacidad de reacción frente a las necesidades y demandas de sus ciudadanos. Con lo cual parte del problema estaría resuelto. Sin embargo, avanzar hacia estos niveles de desarrollo institucional (sobre todo para un Estado como el nuestro, con limitaciones decimonónicas) supone necesariamente enfrentar estructuras burocráticas (vinculadas en algunos casos con prácticas de corrupción, clientelismo y patrimonialismo, institucionalizadas por inercia o deliberadamente; en otros por sectores organizados excluidos secularmente de los procesos de diseño e implementación de las reformas) con capacidad política y organizativa para frenar o demorar iniciativas de reestructuración al interior del Estado.

Este mismo razonamiento puede trasladarse al análisis del funcionamiento de las instancias encargadas de prevenir y gestionar los conflictos sociales. Si bien el Ejecutivo cuenta actualmente con un conjunto de oficinas dependientes de los ministerios que velan por el tratamiento de los conflictos originados en sus respectivos “sectores” (y desde la dación de la

2 De acuerdo con el *Informe de Prensa Latinobarómetro Perú 1995-2011*: “Hoy solo el 31% de los peruanos están satisfechos con su democracia, con un 59% de apoyo, que implica un 28% de demócratas insatisfechos” (<http://www.latinobarometro.org/latino/latinobarometro.jsp>).

3 Véase <<http://www.tvperu.gob.pe/tiempodespues.html>>.

R.M. 176-2012-PCM, en coordinación con una instancia centralizada dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros, como es la Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad), con el inicio del proceso de descentralización la responsabilidad en la gestión de los conflictos sociales —y entre ellos los laborales— pasó a depender de los gobiernos regionales. De esta forma, las direcciones regionales (de Trabajo, de Salud, de Energía, etc.), que antes formaban parte de la estructura descentralizada de los ministerios, pasaron a ser las instancias encargadas de gestionar las situaciones de conflictividad social que se desarrollan dentro de su jurisdicción y competencias.

Una vez en el terreno, el esquema mostró prontamente una serie de “complicaciones”. Por un lado, acostumbrados a una historia larga de centralismo político y administrativo, los actores sociales en conflicto insistían para que sus casos (por costumbre, conveniencia o desconfianza) sigan siendo tratados por el gobierno nacional a través de sus ministerios; esto a pesar del carácter regional o local de sus problemáticas y del proceso de descentralización administrativa en marcha. Por otro lado, saltaron a la luz las limitaciones (materiales y humanas) que presentan mayoritariamente las instancias regionales responsables de atender procesos complejos y difíciles de gestionar, como son los conflictos sociales.

Esto último está relacionado con el segundo punto al que hace referencia el presidente de SERVIR: la urgente modernización de la función pública y la profesionalización del aparato

burocrático. Esta meta exige dotar de recursos financieros, institucionales, logísticos y humanos a las instancias a las que se les exige atender oportuna y eficientemente las situaciones de conflictividad social que se presentan a nivel regional y nacional. En ambos casos, las responsabilidades son compartidas por las diversas instancias del Estado: comenzando por los gobiernos regionales y sus instancias administrativas, que soslayan la importancia de apuntalar sus propias capacidades de gestión, y terminando con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y sus restricciones presupuestales para el gasto corriente.

AMPLIANDO LA PERSPECTIVA

Ciertamente, la modernización del Estado peruano (concebida como una mejora en los servicios que ofrece a todos los ciudadanos) depende de varios factores. En principio, de la existencia de una genuina voluntad política en todos los niveles de gobierno (nacional, subnacionales y locales) para enfrentar un proceso complejo (reforma del servicio civil) que generará reacciones diversas en sectores con recursos y poder para trabar o sabotear cualquier cambio que contravenga sus intereses. La gestión de Susana Villarán en la Municipalidad de Lima no puede ser mejor ejemplo.

Así visto, cualquier esfuerzo o decisión que se adopte para mejorar el funcionamiento del Estado supondrá, como reza el dicho, pisar algunos callos. Promover acciones orientadas a garantizar una mayor transparencia en la administración de los recursos públicos; el manejo ético



Piedras en el camino entre el Estado y la sociedad. El diálogo es un bien escaso. (Foto: diario16.pe)

y profesional de los nombramientos y la organización del trabajo; la rendición de cuentas y los balances auditables; la institucionalización de comportamientos coherentes con la responsabilidad social y el desarrollo sostenible, entre otros, forman parte del repertorio de prácticas de buen gobierno corporativo que chocan con estructuras informales de corrupción, clientelismo y patrimonialismo que operan con impunidad al interior del Estado, y cuyo cambio supondrá (necesariamente) costos políticos para el actor que decida impulsarlos.

En segundo lugar, la sola modernización de la administración pública y su

expresión concreta en la calidad de los servicios brindados a los usuarios y administrados (¡qué sería!), no es suficiente. Existen otros condicionantes que limitan la efectividad del Estado en la solución de los problemas estructurales y coyunturales que aquejan a un sector importante de la población. Factores relacionados con la institucionalidad vigente y la orientación de las políticas de desarrollo implementadas ininterrumpidamente desde hace dos décadas, con resultados contradictorios para el país (crecimiento económico más desigualdad social). El problema de cómo viene encarando el Estado la creciente conflictividad social está vinculado, más

que con la conformación de nuevas instancias especializadas en la prevención y tratamiento de conflictos, con el tipo de Estado que necesitamos, en el marco de un modelo de crecimiento que procure condiciones de vida adecuadas para el conjunto de la población, reduciendo las brechas sociales.

En los últimos años se ha venido discutiendo las diferentes formas o roles que debe adoptar el Estado peruano en los actuales momentos. Durante la década de 1990 se posicionó un sentido común en el medio que planteaba la necesidad de reducir el aparato público a su mínima expresión (desprendiéndose de instituciones y empresas estatales). Producto de este “consenso” (inspirado en el de Washington, 1990), se dio, por un lado, una reducción sustancial de la planilla estatal por efecto de las privatizaciones, al mismo tiempo que se fortalecían determinadas instancias denominadas “islas de eficiencia” (las oficinas reguladoras de la actividad privada, las superintendencias, los ministerios vinculados a las industrias extractivas, la producción o el comercio exterior). En el ínterin, instituciones como Trabajo o Agricultura perdían relevancia dentro del Consejo de Ministros o en su participación en el Presupuesto General de la República, claro reflejo del orden de prioridades que promovía el “nuevo” modelo de desarrollo.

Esta visión del Estado, restringida y minimalista, se fue relativizando durante la última década. A pesar de que subsisten lecturas que plantean que para

“mejorar la eficiencia del sector público, hay que destrabar procesos y facilitar la inversión pública y privada”,⁴ alentando un Estado “tercerizador” que se limite a garantizar el orden público interno, la defensa nacional y la administración de justicia; más recientemente —y por efecto de una serie de acontecimientos de alcance global vinculados con la crisis económica internacional iniciada el año 2008— se ha ido construyendo un enfoque compartido por analistas y políticos diversos, según el cual la eficiencia y calidad del Estado no debe medirse en función del tamaño (grande o pequeña) de su burocracia, sino de su eficiencia y profesionalidad para procurar el desarrollo y garantizar oportunamente el ejercicio de derechos y garantías ciudadanas.

Bajo este esquema, no necesitaríamos como sociedad de un Estado “elefantiásico” o “populista” (el ogro filantrópico del que nos habla Octavio Paz), sino de una burocracia competente, con reflejos para atender oportunamente las necesidades y urgencias del país; posicionado en todo el territorio nacional (pero sobre todo en las zonas pobres y rurales que son las que más requieren su presencia) y en condiciones de enfrentar, con profesionalidad y sentido de oportunidad, los problemas sociales que le transmiten los ciudadanos. Para avanzar hacia el objetivo de la inclusión social, es urgente contar con un cuerpo de funcionarios adecuadamente empleados, con mística de trabajo y vocación de servicio. ¿Estamos encaminados como país hacia la configuración de ese Estado moderno y multicultural que la ciudadanía reclama y que como sociedad no hemos logrado construir? ■

4 Althaus, Jaime de, *El Comercio*, 4 de febrero de 2013.