

Calidad de gobierno en los asesores y gerentes contratados bajo el Fondo de Apoyo Gerencial de la Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa

Gonzalo Banda Lazarte

Gonzalo Banda es abogado por la Universidad Católica de Santa María. Tiene una Maestría en Gerencia Social y Recursos Humanos y es también candidato a Magíster en Ciencia Política por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente cursa el Doctorado en Ciencias Jurídicas en la Pontificia Universidad Católica Argentina. Es profesor de la Universidad Católica San Pablo y docente investigador que conforma el equipo del Centro de Gobierno José Luis Bustamante y Rivero.

Contacto: gbanda@ucsp.edu.pe



Calidad de gobierno en los asesores y gerentes contratados bajo el Fondo de Apoyo Gerencial de la Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa

Quality of government in the advisors and managers hired under the Fund Management Support of the Presidency of the Regional Government of Arequipa

Gonzalo Banda Lazarte

Universidad Católica San Pablo, Arequipa, Perú

Recibido: 15-09-2014

Aceptado: 22-10-2014

Resumen

El presente trabajo presenta un análisis de la calidad de gobierno en los asesores y gerentes contratados bajo el sistema de Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) del Gobierno Regional de Arequipa desde el año 2011 al 2014, en base a las premisas establecidas por Francis Fukuyama, que se desprenden de la teoría estructural de las burocracias públicas de Max Weber, estudiando las categorías de autonomía y capacidad de las oficinas públicas. Describimos la autonomía relacionándola con la estabilidad en el puesto y el nivel remunerativo, y la capacidad en base a la reputación ética y la formación profesional de los trabajadores contratados bajo el sistema FAG, concluyendo que este cuerpo profesional goza de autonomía y capacidad medias, debido en parte a la inestabilidad del puesto en algunos casos así como a los cuestionamientos éticos al desempeño de su labor.

Palabras clave

Capacidad, Gobierno Regional de Arequipa, Fondo de Apoyo Gerencial.

Summary

This work present an analysis of the quality of government in the advisers and managers hired under the system of Fund Management Support (FAG) of the Re-

Revista de Investigación (Arequipa) ISSN versión impresa 2309-6683

Rev. Investig. (Arequipa. En línea) ISSN versión electrónica 2309-6691

Año 2014, Volumen 5

gional Government of Arequipa from 2011 to 2014, on the basis of the premises laid down by Francis Fukuyama that stem from the structural theory of public bureaucracies of Max Weber, by studying the categories of autonomy and capacity of the public offices. We describe the autonomy linking it with the stability in the post and remunerative level, and the capacity on the basis of the ethical reputation and professional training of workers hired under the system FAG, concluding that this professional body enjoys autonomy and capacity averages, due in part to the instability of the post in some cases as well as to the ethical questions to the performance of their work.

Key words

Capacity, Regional Government of Arequipa, Fund Management Support.

Uno de los campos que no ha sido adecuadamente estudiado, en el marco de estudios sobre el Estado Perú, como lo sostiene Dargent, es el relacionado con los estudios descriptivos de la estructura estatal. No podemos entender los principales problemas del Estado si no describimos las características de las oficinas públicas que lo conforman. Para Dargent es necesario “documentar el tipo y número de personal que tiene una entidad, el nivel profesional de los miembros de una institución, su régimen laboral, su relación previa o posterior con actores privados, su estabilidad, son todos datos que nos faltan” (2012, p. 28).

También se ha advertido la debilidad de los estudios descriptivos de las estructuras estatales especialmente en países como Perú, que enfrentan una tercera ola democratizadora y que han centrado el enfoque de sus estudios académicos en estudios relacionados con la democracia y sus principales problemas de aplicación en los países en vías de desarrollo, al respecto Fukuyama (2013) afirma:

El Estado, es decir, el funcionamiento de los poderes ejecutivos y sus burocracias, ha recibido relativamente poca atención en la ciencia política contemporánea. Desde el inicio de la tercera ola de democratizaciones ahora hace más de una generación, el abrumador énfasis en la política comparada ha estado centrado en la democracia, las transiciones a la democracia, los derechos humanos, la justicia de transición, y otros temas similares. Los estudios de países no democráticos se centran en temas como la persistencia autoritaria, lo que significa que el enfoque sigue siendo la cuestión de la democracia en el largo plazo o de transición democrática. (p. 01)

Fukuyama también ha analizado esta ausencia de los estudios descriptivos del Estado en países en vías de desarrollo, comentando los diversos avances en el campo de estudio de la Ciencia Política en Estados Unidos, que contrastan con la relativa ausencia de estudios

descriptivos del Estado en democracias precarias, con corta carrera de estabilidad política. En este tema, Fukuyama (2012) se refiere al fenómeno en los siguientes términos:

Los estudios de países no democráticos se centran en temas como la persistencia autoritaria, lo que significa que el enfoque sigue siendo la cuestión de la democracia en el largo plazo o de transición democrática. En otras palabras, la mayoría de la gente está interesada en el estudio de las instituciones políticas que limitan o del *check* responsabilidad democrática —el poder y el imperio de la ley— pero muy pocas personas prestan atención a la institución que se acumula y utiliza el poder, el estado. (p. 1)

Siguiendo el enfoque clásico estructural, existe una manera de poder describir adecuadamente una administración pública, el enfoque profesional planteado por Max Weber (1964), que se detiene a observar una serie de características que la administración pública debe reunir para ser considerada profesional. Profundizando en la capacidad de este modelo, para Fukuyama (2013) existen dos condiciones que pueden describir adecuadamente la administración pública, a saber, el nivel de autonomía y la capacidad.

La capacidad de la administración pública la podemos definir como aquella condición deseable que demuestra que sus funcionarios son personas convenientemente profesionales y educadas para el ejercicio de sus cargos. Suponemos que los funcionarios altamente educados, respondan también a más altos valores éticos y estándares de productividad laboral mayores, que funcionarios públicos no educados, así lo entiende Fukuyama (2013), quien otorga ventajas a la educación, como criterio para establecer la capacidad sosteniendo que:

Un enfoque en el grado de profesionalización de la burocracia resuelve parcialmente el problema de cómo medir los niveles de corrupción, una medida que no depende de encuestas a expertos o de percepción. Toda la educación profesional (con la posible excepción de las escuelas de negocios) incorpora un elemento normativo fuerte en el que el servicio a la profesión y objetivos públicos más amplios es primordial. Un médico, por ejemplo, se supone que actúa principalmente en los intereses del paciente en lugar de buscar primero para maximizar su beneficio individual. Por supuesto, todos los profesionales son también individuos egoístas que puedan actuar de manera corrupta. Pero en las organizaciones modernas confiamos en profesionales altamente educados con un mayor grado de discreción porque suponemos o esperamos que ellos serán guiados por normas internas en los casos en que su comportamiento no se puede monitorear desde el exterior. (pp. 7-8)

Sin embargo, para medir la capacidad debemos también incluir los buenos procedimientos de gestión y los indicadores de resultados o evaluaciones de impacto, que en el caso del gobierno peruano pueden interpretarse como el cumplimiento de metas o indicado-

res de desempeño que vienen a completar el esquema de medición de capacidad y que Fukuyama (2013) considera *Output Measures*.

Más adelante también nos ocuparemos de las “islas de eficiencia” en el caso peruano estudiadas por Dargent (2008). Estas islas de eficiencia, son modelos adecuados y sugeridos para la administración pública, ya que creemos que se tratan de administraciones que ofrecen altos estándares de capacidad.

En países en vías de desarrollo es deseado un alto nivel de autonomía, como lo establece Samuel Huntington (2006), pues permite que una burocracia profesional establezca sus propios objetivos, independientemente de las presiones políticas, económicas o sociales que enfrente exteriormente. En países con sistemas políticos altamente desarrollados, las oficinas gozan de una alta autonomía en comparación con oficinas burocráticas de países menos desarrollados políticamente, donde las burocracias son presas fáciles de los intereses en ciertos grupos de poder.

Lo que no significa que los funcionarios públicos sean personas que viven alejadas de la realidad social que les rodea, por el contrario, funcionarios públicos adecuadamente educados tenderán a contrastar continuamente sus decisiones con la sociedad civil, la academia, los gremios sociales y empresariales, con el fin de validar la implementación de sus decisiones. Sobre este punto nos detendremos adelante en el aspecto de deliberación política.

Por tanto, estimo que el enfoque de medición del desempeño de cualquier gobierno, a cualquier nivel —nacional, regional y local— puede reunir los dos criterios de capacidad y autonomía, sostenidos por Fukuyama (2013) que se derivan del enfoque estructural de Max Weber (1964):

La calidad del gobierno es el resultado de una interacción entre la capacidad y la autonomía. Esto es que puede darse el caso de que más o menos autonomía pueda ser algo bueno o malo dependiendo de la cantidad de capacidad subyacente que una burocracia tiene. Si una agencia está repleta de nombramientos políticos incompetentes, uno quiere limitar su discreción y someterlos a reglas claras y estrictas. (p. 10)

Así según el diagrama establecido por Fukuyama (2013) que adjuntamos como Figura 1, supone que cuanto mayor capacidad tenga una burocracia profesional es más deseado darle mayor autonomía, porque confiamos en que su nivel de profesionalidad y capacidades vaya relacionado con su mayor poder de discrecionalidad.

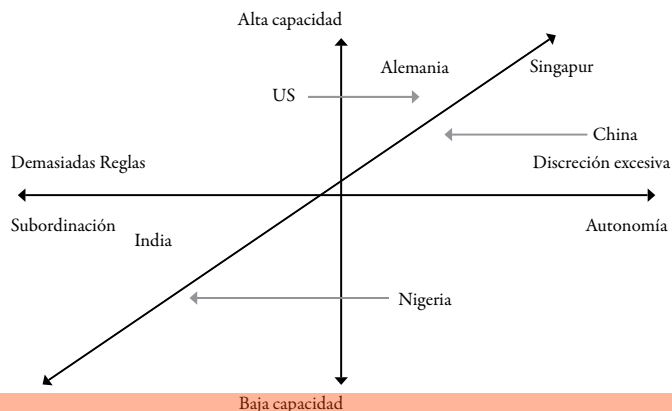


Gráfico 1.
Cuadro de relación de autonomía y capacidad en el gobierno.
Francis Fukuyama (2013, p. 15).

Por el contrario, en el caso de democracias de países emergentes como Perú, los organismos internacionales durante la década de los noventa preconizaron recetas que tendían a reducir la burocracia profesional, ya que se enfrentaban en muchos casos a oficinas muy poco profesionales y capacitadas, a las que por tanto habría que reducir en número de funcionarios y también controlar con normatividad muy severa con el fin de evitar que los funcionarios públicos puedan cometer actos de corrupción o realizar proyectos inviables, por tanto se establecía cuotas de regulación bastante severas y en gran número.

Fukuyama (2013), por tanto, plantea dos enfoques muy distintos al momento de medir y realizar las reformas en el sector público. El que privilegia ascender en el eje Y que privilegia mayor capacidad, en particular con respecto a la profesionalidad de la administración pública, reforma que en los países en vías de desarrollo debe hacerse paulatinamente, sin rápidos ascensos.

Si un país no puede actualizar de manera significativa la capacidad en el corto plazo, deberá priorizar entonces su movimiento hacia un mayor grado de autonomía. Lo que para Fukuyama (2013) representaría avanzar hacia la izquierda en un país de baja capacidad, y hacia la derecha en un país de gran capacidad. Precisamente, según lo podemos observar en la Figura 1, el marco descrito por Fukuyama contiene algunos escenarios supuestos para diferentes países, y plantea que países como Nigeria y China tienen que moverse a la izquierda en el eje de sus reformas, con el fin de mejorar su calidad de gobierno.

Hay que hacer una observación, cuando un país tiene funcionarios más capaces o más autónomos, precisa de esfuerzos mayores para desplazarse equilibradamente en la capacidad o autonomía que le haga falta, con respecto a otros países que tengan menor capacidad o autonomía. Eso quiere decir que países como China, para mejorar, deben realizar reformas significativamente mayores que países como Nigeria, debido a su capacidad mucho más alta.

Capacidad y autonomía en los asesores y gerentes del Fondo de Apoyo Gerencial (FAG) de la Presidencia del Gobierno Regional de Arequipa

A nivel nacional no existen estudios descriptivos de la administración pública de los gobiernos regionales, ni de sus funcionarios. Lo único que hemos podido constatar son las presentaciones de algunos proyectos o buenas prácticas gubernamentales de ciertos organismos estatales reportados por Ciudadanos Al Día y que, en algunos casos, están recogidas por Beatriz Boza (2011). Las buenas prácticas gubernamentales reportadas por Ciudadanos Al Día al 2011 solo recogen una buena práctica gubernamental en el ámbito de los gobiernos regionales de 119 buenas prácticas gubernamentales reportadas en todos los departamentos del Perú, dicha práctica solo está descrita de manera genérica, enfatizando el proceso de gestión.

Sobre estudios de los cuerpos de funcionarios y gerentes de primera línea en los Gobiernos Regionales, encontramos los planteamientos de caso de éxito realizados por Alza, Prieto y Salazar (2014), donde se analiza el caso de la creación del cuerpo de Gerentes Públicos de SERVIR (Autoridad del Servicio Civil del Estado Peruano). Para realizar la colocaciones gerenciales, se priorizaron Ministerios como Salud y Mujer y Poblaciones Vulnerables, y Gobiernos Regionales con carencias profesionales serias, donde los indicadores de ejecución del gasto fueron sustancialmente inferiores al promedio y donde persisten brechas alarmantes en las condiciones de vida de sus habitantes como Apurímac, Cajamarca, Junín y Huancavelica.

Sin embargo, no contamos con estudios que permitan establecer cuáles son las características que enfrentaron las oficinas burocráticas de los cuerpos de Alta Gerencia en los Gobiernos Regionales, ni de su cuerpo de funcionarios de asesoría y consultores, ni siquiera de estos profesionales seleccionados por SERVIR para desempeñarse en estos Gobiernos Regionales.

En nuestro caso, nos interesa la descripción y comprensión de las oficinas públicas que, con sus decisiones, pueden tener mayor influencia en las condiciones de vida de la Región

Arequipa. La oficina pública que mayor presupuesto gestiona y determina para la formulación de proyectos de la Región Arequipa es el Gobierno Regional de Arequipa según el Presupuesto destinado por el Ministerio de Economía y Finanzas, de ahí que el impacto de la capacidad y autonomía que tenga esta oficina pública, en el desarrollo de sus funciones, siguiendo el enfoque planteado por Fukuyama (2013), es necesario para describirla.

En este documento describiremos los niveles de autonomía y capacidad del cuerpo de asesores, consultores y gerentes, que según el Cuadro de Asignación de Personal (CAP) vigente al 2014, dependen del Gobierno Regional de Arequipa, y son remunerados bajo el Sistema de Fondo de Apoyo Gerencial (FAG). Dicho Sistema de Apoyo al Fondo Gerencial, es una partida asignada por el Ministerio de Economía y Finanzas que sustituyó al financiamiento que tenían dichos funcionarios por parte del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), debido a las dificultades que enfrentó en su ejecución. Mecanismo que comenzó a aplicarse paulatinamente a nivel nacional desde el año 2009, con su creación mediante el Decreto Ley 25650 complementado por la Ley N° 29806.

Estos asesores y consultores que dependen del Gobierno Regional de Arequipa, han tenido a su cargo las coordinaciones, evaluación de informes y supervisión de los principales proyectos de inversión pública de la Región Arequipa, por tanto, se trata de funcionarios públicos, burócratas profesionales cuya labor ha sido determinante para la formulación, ejecución y supervisión de la gestión interna y de los proyectos de desarrollo para la Región Arequipa, respondiendo a la pregunta genérica de cuáles son los niveles de autonomía y capacidad de los asesores y gerentes que dependen del Gobierno Regional de Arequipa y son remunerados bajo el Sistema del Fondo de Apoyo Gerencial.

Algunos han considerado que algunos de estos Consultores contratados por el Sistema del Fondo de Apoyo Gerencial, podrían no ser funcionarios públicos, al respecto hay que considerar que, según el Oficio 472/2010 SERVIR del 07 de setiembre de 2010, se estableció que serán considerados funcionarios públicos si es que ejercen alguna función pública, y que la consideración de ser funcionarios públicos no está determinada por el contrato de prestación de servicios con el Estado. Sin perjuicio del análisis caso por caso, entendemos que los Gerentes Regionales Contratados bajo este sistema ejercen función pública, mientras que los consultores, que asumieron responsabilidades y encargos públicos, también ejercen función pública.

Para este documento de trabajo, nos hemos valido de información pública del portal de Transparencia del Estado Peruano, de la información oficial publicada por el Gobierno Regional de Arequipa en su sitio web oficial, entrevistas a trabajadores del Gobierno

Regional y artículos periodísticos de los diarios El Comercio, La República, Correo y el Semanario El Búho.

La pericia política

Una última observación en torno a la medición de capacidad y autonomía en los funcionarios y oficinas de los gobiernos regionales, está relacionada a una variable que no habíamos contemplado inicialmente, pero que hemos advertido, aparece continuamente en los debates académicos recientes: la pericia política.

Después de los complejos y problemáticos votos de confianza que obtuvieron el Gabinete Cornejo y el Gabinete Jara del Presidente Ollanta Humala, se ha constatado que gabinetes conformados y liderados en muchos casos por profesionales técnicos con perfiles educativos sobresalientes, se enfrentaron a una variable impredecible que escapaba a sus capacidades, la negociación política. Esta observación fue resaltada por Alberto Vergara, en su crítica al libro de los ahora ministros Piero Ghezzi y José Gallardo (2013) *Qué se puede hacer con el Perú*.

Como lo hemos señalado en un artículo de opinión (Banda, 2013), Vergara sostiene que si bien el trabajo de Ghezzi y Gallardo es notable y se debe destacar la tesis central del libro, que critica el conformismo económico con el que se han manejado muchos sectores productivos en los últimos años, sin embargo la idea de que tecnócratas calificados ocupen mayores y determinantes funciones dentro del Estado, en organismos no solamente económicos como el Ministerio de Economía y Finanzas o el Banco Central de Reserva, contrasta con el patente desprestigio de la labor del Ejecutivo y el descontento popular. Al formular una solución de esa manera, se revela un prejuicio contra el elemento político de la función pública, un prejuicio del cual el gremio empresarial y cierto sector de la academia, no ha podido desprenderse (Vergara, 2014).

Pareciera que algunos de los graves desajustes que ocurren en el sector del fortalecimiento institucional de la gestión pública, para cierto sector de la academia peruana, se pueden resolver mediante la incorporación de cuadros tecnocráticos que puedan cumplir con cuotas de capacidad (educación, gestión e indicadores de desempeño), enfrentando el problema de profesionalización de la clase política, desde la incorporación de nuevos funcionarios con un alto perfil tecnocrático, que ingresan en la carrera pública (Ghezzi y Gallardo, 2013). Creemos que esta conclusión puede ser precipitada, más aún si en su análisis preliminar el trabajo coincide con el diagnóstico de la precariedad institucional de países en vías de desarrollo que parte de las premisas del trabajo que es

citado varias veces en el texto, realizado por Acemoglu y Robinson (2012), en dicho trabajo los autores coinciden que la solución a largo plazo para sostener el crecimiento de un país, es fortalecer las instituciones burocráticas, pero ello no significa solo llenarlas de técnicos profesionales sino también de funcionarios políticos que en primera línea lideren el esfuerzo técnico.

En este sentido se ignora que la crisis de los dos últimos gabinetes del Presidente Humala, y otras crisis como la producida por la huelga médica reciente, tienen implícita una patente falta de pericia política en ciertos Ministros de Estado.

De ahí que creemos necesario que ciertos funcionarios de confianza en los Gobiernos Regionales, especialmente el cuadro de asesores, puedan, adicionalmente, agregar a su nivel de capacidad y autonomía la pericia política como una variable importante, que si bien no estamos en capacidad de medir, creemos necesario incorporar en los estudios sobre calidad de gobierno.

Pautas metodológicas para medir las capacidades y la autonomía

Autonomía

Con anterioridad, se ha estudiado la capacidad y autonomía de oficinas en el Perú, desde el fenómeno denominado “islas de eficiencia”. Así lo ha hecho Dargent (2008), quien ha estudiado la capacidad de dos oficinas públicas como la oficina de Alta Dirección del Ministerio de Economía y Finanzas, y la Oficina de Cooperación Internacional del Ministerio de Salud, concluyendo que la primera tuvo éxito debido a la confluencia de tres factores: 1. relevancia del área para la población y actores poderosos, 2. consenso sobre sus políticas implementadas, y 3. oportunidades de promoción laboral de sus funcionarios.

El estudio de Dargent (2008) plantea también algunas pautas a manera de recomendaciones abiertas para evaluar la autonomía, que podemos trasladar para el análisis de los cuerpos burocráticos del Gobierno Regional de Arequipa. Estas tres pautas pueden sintetizarse así:

1. Si se trata de oficinas burocráticas altamente politizadas y con poca autonomía, debería demostrarse que sus funcionarios cambian de políticas cuando cambian de autoridades elegidas, también debería demostrarse que los funcionarios de las oficinas públicas estudiadas son removidos cuando ocurre un