

Retos de la administración pública del bicentenario

Italo Felix Dill'Erva*

Resumen

Nuestro país ha cumplido 200 años de independencia en un escenario totalmente atípico por la emergencia sanitaria mundial; sin embargo, la administración pública peruana está abordando una etapa de reforma y modernización del Estado en los productos y servicios que brinda para cubrir las necesidades ciudadanas. El Estado, como órgano regulador y prestacional, tiene la obligación de reformar y modernizar sus instituciones, los procesos, los procedimientos y la gestión pública dentro de las organizaciones estatales en vista de los nuevos desafíos de la cuarta revolución industrial. Esta revolución industrial nos lleva al mundo de las tecnologías, la inteligencia artificial, la nube, entre otros factores que contribuyen con la buena marcha institucional de las administraciones públicas modernas y orientadas a la gestión de calidad hacia el ciudadano dentro de un buen gobierno que garantice la modernización administrativa con los componentes principales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 con visión al 2030.

Palabras clave: administración pública, reforma, modernización, Estado, revolución industrial, gestión.

Abstract

Our country has completed 200 years of independence, in a totally atypical scenario due to the global health emergency. However, the Peruvian public administration is approaching a stage of

* Abogado por la Universidad de San Martín de Porres. Magíster en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (España). Socio fundador y gerente general de Consultora Italo Felix Abogados. Coordinador Distrital de la Dirección Distrital de la Defensa Pública y Acceso a la Justicia de Lima Centro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Catedrático de la Universidad de San Martín de Porres y de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. ORCID ID: 0000-0002-0643-2942. Correo electrónico: ifelixd@usmp.pe

reform and modernization of the State in the products and services it provides to meet citizen's needs. The State, as a regulatory and beneficial body, has the obligation to reform and modernize its institutions, processes, procedures and public management within State organizations in view of the new challenges of the fourth industrial revolution, which takes us to the world of technologies, artificial intelligence, the cloud, among other factors contributing to the smooth progress of modern public administrations, oriented to quality management towards the citizen within a good government that guarantees administrative modernization with the main components of the National Policy for Modernization of Public Management by 2021 with a view to 2030.

Keywords: public administration, reform, modernization, State, industrial revolution, management.

Introducción

En el presente artículo, presentamos algunos desafíos que tiene la administración pública peruana en el bicentenario de la república.

Las administraciones públicas han dado un giro hacia una nueva concepción de gestionar, incluyendo nuevas herramientas que le permiten el avance en los objetivos propuestos con metas desarrolladas en su propio plan estratégico basado en las Políticas de Estado.

El plan estratégico sirve como directriz para el rumbo que tienen los entes estatales, y que minimizan las herramientas de antaño por herramientas innovadoras, una innovación pública que comprende los servicios, administración, organización, conceptos, políticas y la esfera sistémica.

Para ello, la cultura organizacional de las administraciones públicas ha permitido que estos entes estatales fortalezcan la dinámica de los procesos y procedimientos que se deben dar para la prestación de los servicios públicos en los diferentes niveles de gobierno.

La nueva administración pública ha dejado el viejo paradigma del individualismo para pasar a un nuevo tipo de gerencialismo con dinamismo y flexibilidad, buscando como resultado el cumplimiento del principio de eficacia y eficiencia en la prestación de servicios.

La metodología aplicada en el presente artículo es de carácter cualitativo, se apoya en una redacción amigable para el lector y en el conocimiento de su propia realidad cotidiana. Asimismo, justificamos el artículo por la importancia que se debe tener en la relación ciudadano-Estado en un nexo de confiabilidad y credibilidad. La revisión bibliografía ha sido amplia desde el punto de vista de la ciencia política, el derecho y la teoría de la administración pública, es decir, con un carácter multidisciplinario y no enmarcado en solo una disciplina.

Por ello, en la primera parte del presente artículo, explicaremos los nuevos enfoques de la nueva administración pública desde el punto de vista operacional y estructural, y la diferenciación entre reforma y modernización del Estado, que son dos conceptos totalmente distintos, aunque en ocasiones genera confusión para los ciudadanos. Así también, se explicará la modernización administrativa, aquella que se viene implementando progresivamente en las administraciones públicas con énfasis en la simplificación administrativa.

Posteriormente, definiremos el nuevo gerencialismo —el neogerencialismo— que se viene instaurando en las administraciones públicas para gerenciar de manera correcta y para optimizar los recursos. Este nuevo gerencialismo tendrá que gestionarse en base a los componentes de la gestión del entorno político, gestión estratégica y la gestión operativa, que son fundamentos básicos para la ejecución de políticas públicas.

Por consiguiente, trataremos los tres ejes transversales de la administración pública: gobierno abierto, gobierno digital y articulación interinstitucional establecida en la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública para entender un poco más este desafío en el bicentenario de la república.

Finalmente, tratemos la visión del Perú al 2050 explicando los lineamientos fundamentales para un país más justo, sostenible, descentralizado, transparente, digno, armónico y con gobernabilidad democrática en favor de los ciudadanos.

1. Nueva administración pública

Hay que entender por **administración pública** al ente gubernamental que tiene el Estado para prestar servicios en favor de los administrados. En ella encontramos a la **gestión pública**, que es la parte operativa de la administración pública, es decir, la que pone en funcionamiento la entidad, a través de los procesos, procedimientos y sistemas administrativos que están amparados en la

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Así también, encontramos la **organización pública**, que es la parte estructural de las administraciones públicas, la que se encarga de darle organización a los niveles estructurales, más conocidos como 'organigramas'.

Estas partes que componen la administración pública (la operativa y la estructural) están en un proceso de evolución hacia una nueva administración pública que apuesta a futuro en base a una visión no solamente bicentenario sino al 2050.

El proceso evolutivo mencionado está en una constante etapa de gestión del cambio, enmarcado en políticas nacionales que van acorde con las políticas de Estado, más aún cuando estas políticas tienen como finalidad solucionar problemas públicos que afectan a los ciudadanos de un país.

La nueva administración pública peruana está en proceso de modernización, pero hay que entender que cuando nos referimos a la nueva administración pública nos referimos a la nueva gestión y organización pública enfocada en ciencias no necesariamente jurídicas, sino también ciencias relacionadas a otros campos transversales, como las administrativas, politológicas, económicas, entre otras, que son soportes fundamentales de los instrumentos jurídicos que se aplican en las organizaciones, con mayor trascendencia si esta organización es pública. La nueva administración pública, basada en la gestión como parte operativa, apunta a reformar y modernizar el Estado con su parte administrativa, que es crucial en el nuevo institucionalismo que busca profesionalizar el capital humano que componen las administraciones públicas.

El antiguo institucionalismo que fijaba conductas individuales analizando procesos legislativos con dinámica institucional está quedando obsoleto ante las nuevas corrientes de un nuevo institucionalismo organizacional que apunta a tener estructuras y organizaciones sólidas, analiza políticas públicas para enfrentar los desafíos del país, tiene como campo de acción un pensamiento más global e integrador en las administraciones públicas bajo el principio de articulación interinstitucional.

En América Latina, se han dejado de lado los gobiernos *de facto* para pasar a gobiernos democráticos o pseudodemocráticos con sistemas consensuados de poder que tienen como fin la descentralización de recursos, organización, sistemas, entre otros factores, que permiten un dominio de los gobiernos en el desarrollo de los ciudadanos que ahora deben estar conectados con la tecnología. Estos caminos agudizan la necesidad de la nueva administración pública y del aparato estatal de los gobiernos.

Tratamos el tema de los gobiernos ya que son los influyentes en la toma de decisiones de las administraciones públicas. Los viejos dilemas o corrientes políticas de izquierda y derecha no permiten un desarrollo de la gestión pública. Con la polarización y los factores de desinstitucionalización de los grupos políticos, el tecnicismo ha aprovechado la circunstancia para empoderarse en la organización pública, y con ello ha permitido una revolución social a las nuevas demandas sociales, que necesita de una nueva administración pública enfocada en la calidad de los servicios para los ciudadanos.

En definitiva, la administración pública ha tenido un cambio de paradigma hacia un nuevo enfoque del neogerencialismo que permite tener las herramientas necesarias para gestionar. El neogerencialismo es lo que está primando en la nueva administración pública con un entorno político, estratégico y operativo para cumplir metas y objetivos acordes con la idea de modernización y simplificación administrativa.

1.1. Reforma y modernización del Estado

Sin lugar a dudas, la reforma y modernización del Estado son dos conceptos que en ocasiones suelen ser confundidos como sinónimos; sin embargo, la definición de ambas es totalmente distinta, como su naturaleza y fines.

Se entiende por reforma del Estado al conjunto de modificaciones en el ámbito legal, institucional y operacional que permiten al Estado transformarse para adecuarse a una nueva realidad social, económica, política y cultural. Modernización del Estado, en cambio, es el conjunto de procesos y acciones para asegurar la adaptación constante y sostenida del funcionamiento del Estado para responder a las exigencias de la sociedad.

La reforma del Estado “es redefinir su rol en la vida del ciudadano, (...) se trata de un proceso principalmente político” (International Institute for Democracy and Electoral Assistance [International IDEA], 2006, p.10), donde tenemos dos clases fundamentales de reforma: sustancial e institucional.

La primera de ellas, son acciones o decisiones que buscan transformar el contenido de la acción pública alterando fines, objetivos y alcances; mientras que, la reforma institucional, son aquellas acciones que afectan el diseño y el funcionamiento de las instituciones, es decir, cambios deliberados a las estructuras y procesos del sector público con el objeto de hacer que funcionen

mejor en algún sentido (Pollit y Bouckaert, 2000) o como acota Weissbluth (2002) para que funcionen con eficacia, eficiencia y calidad en términos comparables internacionalmente. Esta reforma institucional se divide en política y administrativa. La política alude “a cambios en la organización del poder” constitucional; y, administrativa, referida “al conjunto de cambios en las instituciones que diseñan y ejecutan las políticas públicas” (International IDEA, 2006, p. 11).

Por su parte, la modernización del Estado comprende las mejoras continuas que se realizan para retroalimentar de herramientas e instrumentos al aparato estatal y poder satisfacer las necesidades básicas de la ciudadanía. De acuerdo a International IDEA (2006), la modernización “es hacer mejor lo que el Estado hace; por ende, es principalmente un proceso de tipo administrativo o de gestión” (p.10).

La doctrina también señala que hay que entender como modernización a la desburocratización, tecnologización y reingeniería de la gestión pública. El término ‘gestión pública’ se refiere a la parte operativa de la administración del Estado. Por estas razones, estos dos conceptos son distintos, pero trabajan juntos en las acciones gubernamentales a nivel nacional, regional y local.

No cabe duda de que el Estado peruano viene reformándose ante una nueva convivencia social a raíz de la pandemia, que ha cambiado totalmente el mundo y dejará secuelas positivas y negativas en las administraciones públicas. No obstante, lo que tenemos claro es que el mundo no será igual después de superar esta crisis sanitaria, más aún para el Estado peruano, que está priorizando el trabajo remoto en sus servidores civiles para garantizar su salud, como también está apostando por la transformación digital que permite que los procesos y procedimientos convencionales sean digitalizados y garanticen un gobierno digital más cerca al ciudadano y que use redes como canales de comunicación social. Esto es una transformación ante una nueva realidad.

Pero la nueva realidad también nos demuestra que el ser humano se tiene que adaptar antes los cambios. La adaptación a las nuevas circunstancias ha permitido que las administraciones públicas se sostengan en el tiempo y sigan brindando los servicios que se requieren y son demandados por la ciudadanía.

Por ello, la reforma y modernización del Estado es importante para una nueva administración pública que ya no solo apunta al bicentenario sino a un plan estratégico hacia el 2050. Este plan tiene sus complejidades, pero la creatividad generará la innovación para llegar a las metas y objetivos para mejorar la realidad fáctica de las acciones gubernamentales.

Esta reforma y modernización del Estado, que tiene un componente político para el momento de la toma de decisiones de los líderes, no puede dejar de lado el punto de equilibrio jurídico de la norma jurídica en esencia, que busca la modernización y simplificación administrativa para los procesos y procedimientos de las administraciones públicas modernas.

1.2. Modernización administrativa

La modernización administrativa entiéndase a la “administración de nuestros días ha de desarrollar su función en un marco global de cambio social y económico acelerado”, y está exigiendo, la “eficacia y eficiencia de los servicios que las administraciones públicas prestan a los ciudadanos” (Carro, 2011, p. 7).

La modernización administrativa buscará que en las administraciones públicas prevalezcan los principios de eficacia y eficiencia, que son los ejes rectores para que se pueda dar cumplimiento a esta nueva cultura administrativa o también conocida como gestión moderna de la administración. Todo ello dentro de los marcos institucionales y profesionalizados de los operadores, del sistema y del recurso estatal.

Esta modernización debe llevar a pensar en la simplificación administrativa y, a su vez, en los análisis de calidad regulatoria y el análisis del impacto regulatorio, que tienen como objetivo la disminución de barreras burocráticas en la norma legal y en el procedimiento y/o proceso, respectivamente, para evitar la sobrecarga laboral de las instituciones estatales y generar mayor productividad en las demandas que ingresen en la nueva administración pública.

El objetivo de la modernización es garantizar eficiencia y eficacia en las administraciones públicas, utiliza los mecanismos adecuados para lograr lo propuesto, y garantizar la ejecución de los planes de simplificación administrativa establecido en diversos planeamientos nacionales.

1.2.1. Simplificación administrativa

Por su parte, la modernización administrativa nos lleva a reflexionar sobre la simplificación administrativa, el reto de las administraciones pública modernas, que se encuentran en búsqueda de reducir cargas, procesos y procedimientos.

El Decreto Supremo N° 123-PCM (2018) desarrolla que la simplificación administrativa tiene como propósito identificar y eliminar requisitos, exigencias y formalidades innecesarias en

los procedimientos administrativos y reducir los tiempos de espera, priorizando las acciones gubernamentales que favorezcan a los administrados. Esta simplificación lleva a que el aparato público cierre brechas burocráticas que perjudican el accionar de la entidad.

Aún tenemos administraciones públicas lentas, poco eficientes y eficaces, que retardan el funcionamiento operativo de cada entidad, los trámites engorrosos perjudican el accionar del Estado y la satisfacción del ciudadano, que acude ante la administración estatal por una demanda, requerimiento o necesidad. Los ciudadanos necesitan acciones rápidas ante sus demandas y lo menos complejas posible. A raíz de ello, con el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se emitió el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que establece el principio de simplicidad, informalismo y celeridad que son aportes fundamentales para la simplificación administrativa.

El objetivo general de la simplificación administrativa es “mejorar la calidad, la eficiencia y la oportunidad de los procedimientos y servicios administrativos que la ciudadanía realiza ante la administración pública” (Presidencia del Consejo de Ministros [PCM], 2013, p.43).

Las administraciones públicas deben diseñar organizaciones más inteligentes y sólidas estructuralmente, con estrategias que permitan fortalecer, desarrollar y promover la simplificación administrativa orientada en resultados positivos para la administración y los administrados.

En esta corriente de retos de la administración pública, sin duda, la simplificación administrativa es el reto mayor para la parte estructural y operativa de la organización, que, a través de etapas, tiene como fin la ejecución de los planteamientos estratégicos diseñados. Sin embargo, la voluntad de ejecución será fundamental para la aplicación inmediata en el quehacer de las administraciones.

De acuerdo a lo planteado en el anexo del Decreto Supremo N° 007-PCM (2011) sobre las etapas de la simplificación administrativa: etapa preparatoria (planificación del proceso), etapa de diagnóstico, etapa de rediseño, etapa de implementación, etapa de seguimiento y evaluación; y, etapa de mejoramiento continuo y sostenibilidad. Estas seis etapas son trascendentales para lograr una simplificación administrativa eficiente y eficaz.

Por estas razones, la administración pública del bicentenario apunta a metodologías más ágiles y con celeridad, que permitan que los trámites engorrosos sean mucho más fáciles y rápidos en su

emisión. Es todo un reto que deben proponerse las administraciones, sin dejar de garantizar la seguridad jurídica de los intervinientes en los procesos de simplificación administrativa.

1.3. Nuevo gerencialismo

El gerencialismo ha sido usado en numerosas formas en la literatura de la administración pública y su origen es un debate abierto, a pesar de que el término está estrechamente asociado con el libro de James Burnham (1941), que trata de la revolución de la administración. Sin embargo, es incierto que Burnham haya usado este término. Fuera del origen misterioso del término, la cuestión que inmediatamente viene a la mente es qué es el gerencialismo (Vargas, 2016)

Se trata de un paradigma con diversificación en diversas teorías que han sostenido en el tiempo sus propias posiciones y/o corrientes en busca de un fin beneplácito en la administración, tal vez dejando de lado labores esenciales de la planificación y gestión estratégica que se aplica en los nuevos modelos de gerencialismo tanto en la administración pública como privada. “Pollit (1990) asegura que el gerencialismo consiste de un conjunto de creencias, valores e ideas acerca del Estado del mundo y como debe ser” (citado en Vargas, 2016).

Por su parte,

el nuevo gerencialismo se sustenta en la liberalización administrativa y la administración orientada por el mercado, que consiste en una mezcla compleja de la teoría de elecciones públicas y la economía organizacional con la teoría de la agencia y la economía de los costos de transacción (Vargas, 2016).

No obstante, la intención del nuevo “gerencialismo es transponer a los organismos públicos los criterios de funcionamiento de las empresas privadas”; para ello, la idea de nuevos modelos organizativos del Estado darán acciones de gobierno que generen “garantía de alcanzar ciertos resultados con la debida flexibilidad bajo el imperativo de la eficiencia” (Damián, 2018, p. 6). Metcalfe (1999) señalaba que las “tres E” (Economía, Eficacia y Eficiente) son valores centrales a partir de los cuales la reforma evolucionó en los ochenta con esquemas que buscan lograr objetivos específicos para lograr asegurar la mayor cantidad de recursos ante los problemas.

El modelo *managerialista*

como todo modelo de gestión, presenta una serie de características particulares que lo hacen diferenciarse del resto. Respecto de este tema, se sigue lo desarrollado por Holmes y Shand (1995, como se cita en Falcão Martins, 1997) quienes presentan una caracterización genérica de los modelos gerenciales de administración pública. Para estos autores, se caracteriza por

su carácter estratégico u orientado por resultados del proceso decisorio, descentralización, flexibilidad, desempeño creciente, competitividad interna y externa, direccionamiento estratégico, transparencia y responsabilidad por los resultados (*accountability*) (Damián, 2018, p. 51).

Con este preámbulo, el nuevo gerencialismo en la administración pública apunta a una nueva gobernanza con directrices asentadas en la disciplina concreta y el compromiso político, ya que esta nueva gobernanza es dinámica y no estática, y está condicionada a medios y demandas consecuentemente cambiantes, donde la aptitud y actitud tienen que sobresalir para hacer frente ante los nuevos escenarios y cambios sociales.

En esta línea, la Autoridad Nacional del Servicio Civil (2016) al referirse al nuevo perfil del gerencialismo en las administraciones pública, ha definido las habilidades como el conjunto de destrezas o capacidades para desempeñarse con éxito en el cargo; mientras que, a las actitudes las define como principios personales para desempeñarse con éxito en el cargo en las entidades públicas y su entorno.

Pues bien, este nuevo gerencialismo requiere de liderazgo, articulación con el entorno político, visión estratégica, capacidad de gestión, vocación de servicio, orientación a resultados y trabajo en equipo. Todas estas características se deben englobar en el servidor público, quien es importante para diseñar organizaciones dinámicas que gestionen resultados óptimos en las administraciones públicas.

En este trayecto de vida de la administración pública, los componentes gerenciales te permiten el logro de metas, percibir escenarios futuros y comprender la diversidad sociocultural del país.

No obstante, el neogerencialismo debe de ir acompañado —además de las características mencionadas— de la gestión, que permita que los procesos y las estructuras se mantengan ordenadas para garantizar el cumplimiento de objetivos institucionales. El neogerencialismo “se trata de la aplicación de los criterios del sector privado, guiados por el mercado, a la administración pública, bajo el argumento de la eficiencia y la eficacia, ya que se parte del supuesto de que el sector público es ineficaz y corrupto” (Romero, 2012, p. 93).

Plasencia (1994) señalaba que “la gerencia pública se define como el conjunto de conocimiento y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales” (citado en Romero, 2012, p. 94), aquí la importancia de tener una

gerencia moderna, flexible, ágil, productiva en lugar de una gerencia tradicional burocrática, ineficiente, ineficaz y pesimista.

Ahora bien, como hemos manifestado, este nuevo modelo de gerencialismo debe estar enmarcado en la gestión como principal motor para que ponga en funcionamiento la administración pública. Aquel funcionamiento permitirá acciones ejecutivas concretas que operacionalizarán los sistemas administrativos del sector público, con un conjunto de modelos como la gestión del entorno político, gestión estratégica y gestión operativa.

1.3.1. Gestión del entorno político

Cuando nos referimos a la gestión del entorno político, se debe de establecer importantes lineamientos que aseguren un buen manejo y técnicas de los nuevos gerentes públicos en las administraciones públicas, basado en un enfoque humanista y desarrollista, a través del emprendimiento de políticas, gestión del desarrollo de las políticas, negociación pública, deliberación pública, marketing público y comunicación estratégica; y, la ética en la función pública.

Este enfoque es clave en la gestión de una gran cantidad de directivos públicos, para obtener objetivos operativos necesarios para la colaboración de actores que están fuera del ámbito de su autoridad directa (Moore, 1998).

El neogerencialismo en la administración pública solicita que los operadores sobre todo los directivos sepan gestionar políticamente la planificación, implementación y ejecución de políticas públicas, en favor de la sociedad.

Por momentos es sumamente complicado gerenciar, más aún cuando el tecnicismo quiere sobrepasar la esfera de la gestión política; pero, el trabajo debe hacerse conjuntamente entre lo técnico y lo político, para que se garantice efectividad y eficiencia en la estrategia de trabajo público.

La gestión del entorno político establece factores importantes que se deben asegurar en el manejo y técnica de los nuevos gerentes públicos de las administraciones, como son el emprendimiento de políticas, gestión del desarrollo de las políticas, negociación pública, deliberación pública, marketing público y comunicación estratégica, y la ética en la función pública. (SERVIR, 2016).

Cada uno de estos factores son sumamente importantes para el desarrollo organizacional de las administraciones públicas. El emprendimiento de políticas recrea la innovación pública que deben

tener los directivos públicos en sus gestiones. Esa innovación podrá ser disruptiva o incremental, y tendrá que garantizar que las organizaciones públicas sean más dinámicas y flexibles ante los cambios de paradigmas del mundo moderno. El directivo público en este nuevo gerencialismo debe de ser un emprendedor de las políticas de la institución y de su propia política.

Por su parte, la gestión del desarrollo de las políticas, le otorga legitimidad, poder y coherencia al directivo público para que tome decisiones en favor de la institución. Estas decisiones tienen que estar consensuadas en el planeamiento estratégico de la propia entidad, para el cumplimiento de metas y objetivos claros, solo se podrá cumplir con la toma de decisiones y voluntad para hacer.

La negociación pública es el acuerdo de voluntades en las decisiones que se van a tomar para ejecutar las políticas públicas. Este acuerdo debe tener valor agregado que asegure la ejecución y a posteriori la evaluación de la política que se impulsa. Para ello, la deliberación, marketing y comunicación en el ámbito público juegan un rol importante, el trabajo que se realice en la administración pública tiene que ser visible, en cumplimiento del principio de la transparencia, sin nada que ocultar, más aún cuando la gestión del entorno político se realiza en base a principios y ética en la propia función pública del funcionario y/o servidor.

1.3.2. Gestión estratégica

La gestión estratégica es una herramienta fundamental para todo tipo de organizaciones. En base a su accionar se pone en funcionamiento el planeamiento estratégico de una institución. La gestión estratégica hay que entenderla “como el arte y/o ciencia de anticipar y gerenciar participativamente el cambio con el propósito de crear permanentemente estrategias que permitan garantizar el futuro de la organización” (Betancourt, 2006, p. 106).

En el ámbito público, la gestión estratégica tiene un rol fundamentalmente en la adecuación de objetivos, estrategias y políticas que deben ser definidas por las entidades del Estado.

Como hemos manifestado, el planeamiento estratégico es transcendental en una organización para su propio desarrollo y desenvolvimiento. Sin un plan de trabajo activo, no se podría gestionar la estrategia para cumplir las metas.

En las administraciones públicas la gestión estratégica tiene factores clave que influyen en más de un sector, como el análisis estratégico, diseño de políticas y planeamiento estratégico,

gestión por procesos, gestión por resultados, seguimiento, monitoreo y evaluación, innovación de la gestión pública, y gestión de los recursos humanos. (SERVIR, 2016)

En resumen, el análisis estratégico, sirve para identificar los problemas públicos internos y externos de nuestra sociedad y de las entidades, en busca de soluciones que cumplan con satisfacer las expectativas de los ciudadanos. Por su parte, el diseño de políticas consiste en el *ex post* del análisis estratégico y cumple una secuencia general: i) análisis, ii) diseño, iii) planifico, iv) ejecuto, v) evalúo, y iv) metaevalúo¹.

Posteriormente, tenemos la gestión por procesos y por resultados. Las organizaciones tienen diversos procesos y procedimientos, que deben tener un fin para lograr metas con enfoque transformador, con valor agregado en la cadena de valor y sacando una ventaja competitiva en el mercado de los servicios. Cada entidad se mide en base a resultados, y está en una competencia perfecta por cumplir parámetros de eficiencia y eficacia en la ejecución de sus políticas.

La retroalimentación y las mejoras continuas de las políticas públicas que se manifiestan en la gestión estratégica permiten justamente que los indicadores varíen con el seguimiento, monitoreo y evaluación. Estas mejoras, al analizarlas y reflexionarlas, nos otorgan la posibilidad de innovar en la gestión pública.

Una gestión pública con innovación es una gestión con componentes de la gestión del cambio y comportamiento organizacional de las personas. Ello conlleva una gestión de recursos humanos para liderar equipos que incrementan la producción de las entidades del sector público.

1.3.3. Gestión operativa

Si hemos hablado de la gestión del entorno político y la gestión estratégica, no podemos dejar de lado la gestión operativa, que es el eje que pone en funcionamiento la maquinaria de la organización. Moore (1998) lo define como el “despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos”.

La gestión operativa desarrolla la funcionalidad de las dos gestiones anteriores, pero aquí encontraremos al tecnicismo como la capacidad técnica de ejecutar lo diseñado y/o planificado.

1 Se define a la metaevaluación a la evaluación de la evaluación basada en una serie de normas y principios profesionales (Patton, 1997, p. 143).

Por esa razón, factores como la planificación operativa, capacidad técnica, rediseño y/o simplificación operativa, racionalidad económica, legalidad de las políticas, transparencia y rendición de cuentas y el control, son las herramientas técnicas con las que se ejecutan las políticas. (SERVIR, 2016).

En resumen, se debe entender que la planificación operativa se encarga de diseñar los planes de trabajo provistos de una articulación de objetivos estratégicamente claros y acorde con nuestro marco legal y las políticas de Estado y de gobierno, mientras que la capacidad técnica es la aplicación de conocimientos en relación a las diversas situaciones que se encuentren en nuestros entornos, y con rigurosidad para atender las demandas y necesidades colectivas en función de la propia gestión operativa.

El rediseño y/o simplificación operativa, mejora los procesos y procedimientos de la organización, con la finalidad de garantizar la gestión de calidad en los servicios. La calidad entendida como “conjunto de características que posee un producto o servicio obtenido en un sistema productivo, así como la capacidad de satisfacción de los requerimientos del usuario” (Cuatrecasas, 2012, p. 575). La gestión de la calidad de por sí es un concepto polisémico, pero que tiene componentes subjetivos, definidos como el conjunto de especificaciones que debe cumplir ciertos parámetros para garantizar y asegurar la satisfacción del cliente en su expectativa. Esta gestión de la calidad se maneja en base a rediseños y simplificaciones operativas que se deben de realizar para optimizar recursos.

Asimismo, el factor económico en las estimaciones de valor público mide los ingresos y egresos en la ejecución del presupuesto, reflexionando en la racionalidad económica que se debe de tener para una buena administración. La legalidad de las políticas se relaciona con el conocimiento y manejo del aspecto legal y la viabilidad de la norma jurídica para la ejecución de proyectos, con transparencia y rendición de cuentas, más aún cuando está enmarcada en el sector público, bajo responsabilidad de los funcionarios y servidores del Estado. Y el control, es la supervisión y vigilancia de toda la gestión operativa e incluso de la gestión del entorno político y gestión estratégica.

2. Transversabilidad de la administración pública

El Sistema Nacional de Modernización de la Gestión Pública, que tiene como órgano rector a la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia de Consejos de Ministros, ha trabajado la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública. Este documento establece los cinco pilares centrales que debe de tener las administraciones públicas en todos los niveles de

gobierno: i) políticas públicas, planes estratégicos y operativos; ii) presupuesto para resultados; iii) gestión por procesos, simplificación administrativa y organización institucional; iv) servicio civil meritocrático; y v) sistema de información, seguimiento, monitoreo, evaluación y gestión del conocimiento. (PCM, 2013).

Sin embargo, estos cinco pilares de la modernización de la administración pública se trabajan con ejes transversales que permitan la optimización, eficacia y eficiente de la gestión y organización pública en su conjunto como rol regulador y prestacional al servicio de la nación.

Los cinco pilares modernizan la administración pública, pero también le ponen un gran desafío en este bicentenario, que es la operacionalización y el buen funcionamiento de los instrumentos y documentos técnicos para su ejecución.

Ahora, desarrollaremos los tres ejes transversales de la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública que cruzan a cada uno de los cinco pilares: gobierno abierto, gobierno electrónico (hoy gobierno digital), y articulación institucional.

2.1. Gobierno abierto

El gobierno abierto es aquel que se abre al escrutinio público, es accesible a los ciudadanos que lo eligieron, es capaz de responder a sus demandas y necesidades y rinde cuentas de su acciones y resultados. Asimismo, es un gobierno en el cual las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos pueden: i) obtener fácilmente información relevante y comprensible, ii) interactuar con las instituciones públicas y fiscalizar la actuación de los servicios públicos, y iii) participar en los procesos de toma de decisiones (Banisar, 2005, p.13).

El gobierno abierto apertura los canales de comunicación entre la sociedad y el Estado con la finalidad de brindar transparencia a la población y tener un gobierno más accesible a los ciudadanos y sus demandas.

“Un gobierno abierto es aquel que garantiza y promueve la transparencia, la participación ciudadana, la integridad pública y que aprovecha el poder de la tecnología para elevar sus niveles de eficacia y garantizar la rendición de cuentas” (PCM, 2013, p. 48).

El gobierno abierto tiene desafíos en este bicentenario, como hacer más accesible el gobierno ante la demanda ciudadana, brindar un servicio de calidad con información completa y detallada, sin utilizar un lenguaje técnico que pueda confundir a los ciudadanos cuando se acercan a las instituciones públicas.

Necesitamos un gobierno más cercano a la población, un gobierno que trabaje de manera articulada en el diseño, implementación y ejecución de políticas públicas, mostrando valores agregados considerados como valores públicos.

El trinomio gobierno-sociedad-persona, para el trabajo conjunto demuestra participación e inclusión, aquello que, impulsado por los nuevos paradigmas de la administración pública, permite mayor accesibilidad a través de la innovación pública. Este trinomio consolida la gobernabilidad democrática y apunta a tener actores comprometidos con el desarrollo del país.

2.2. Gobierno digital

En el 2018, con la aprobación de la Ley de Gobierno Digital, todo lo electrónico tuvo una variación de nomenclatura, e incluso la entidad rectora del sistema fue desactivada, para la creación de la actual Secretaría de Gobierno Digital,² que es un órgano de la PCM.

De acuerdo con el artículo 6° del Decreto Legislativo 1412 (2018), se entiende por gobierno digital al uso estratégico de las tecnologías digitales y datos en la administración pública para la creación de valor público. Se sustenta en un ecosistema compuesto por actores del sector público, ciudadanos y otros interesados, quienes apoyan en la implementación de iniciativas y acciones de diseño, creación de servicios digitales y contenidos, asegurando el pleno respeto de los derechos de los ciudadanos y personas en general en el entorno digital.

En estos tiempos en que la pandemia sanitaria ha golpeado fuertemente al mundo y al Perú, no cabe duda de que el gobierno digital ha tomado mayor protagonismo en las administraciones públicas, pues ha virtualizado procesos, procedimientos y servicios públicos. De por sí, el trabajo del capital humano de la administración pública ha tenido que variar de la modalidad presencial a la modalidad remota.

2 La Secretaría de Gobierno Digital de la PCM es el ente rector del Sistema Nacional de Transformación Digital, lidera los procesos de innovación tecnológica y administra las plataformas nacionales transversales.

El gobierno digital es un avance en el proceso de modernización de la gestión pública. Permite cortar brechas de las propias instituciones del Estado, en ocasiones acercando a la institución al ciudadano a través de medios digitales e impulsa el gobierno abierto.

Asimismo, el gobierno digital ha pasado de ser el concepto que inició la revolución tecnológica en las administraciones públicas a convertirse en la “herramienta necesaria que está permitiendo la readecuación y cambio en las instituciones, se centra en el ciudadano, no solo impulsando una modernización institucional, a través del uso intensivo” de las tecnologías de la información y la comunicación con quienes tienen un nivel de acceso limitado a las mismas (PCM, 2013, p. 50).

No obstante, el gobierno digital es muy amplio e incluso en las ciencias jurídicas, esta disciplina ha sido ampliada en su magnitud legislativa con las diversas leyes y normas jurídicas que han sido publicadas³ y que han enriquecido el debate. Empero, el gobierno digital engloba la digitalización de los servicios públicos, documentos y herramientas de gestión, como el documento nacional de identidad digital, reuniones digitales, entre otros.

En estos momentos, que el mundo va cambiando a pasos acelerados y donde el Perú está ingresando a una cuarta revolución industrial, el gobierno digital está tomando mayor fuerza y se está posicionando de manera estratégica. La administración pública peruana está trabajando diferentes planes para su desarrollo en sus propias organizaciones y tiene como pilar al Plan Estratégico de Gobierno Electrónico, y los planes estratégicos en informática.

Ha llegado el momento que lo físico pase a lo digital y que la política de “cero papel” sea realidad. Esto simplificará la actuación de la administración pública y de los ciudadanos, buscando en todo momento el cumplimiento de los objetivos y las metas en la eficiencia y eficacia de los procesos que hemos iniciado en el Estado.

2.3. Articulación interinstitucional

La articulación interinstitucional es otro de los ejes transversales de este sistema administrativo de la modernización de la gestión pública. Las administraciones públicas son muy amplias y

3 Las normas jurídicas publicadas en la son el Decreto de Urgencia que crea el Sistema Nacional de Transformación Digital, el Decreto de Urgencia que aprueba el marco de confianza digital, la Resolución de Secretaría de Gobierno Digital que crea el Laboratorio de Gobierno y Transformación Digital del Estado, la Resolución Ministerial que aprueba los estándares de interoperabilidad de PIDE (Plataforma de Interoperabilidad del Estado), entre otros.

complejas, su organización de por sí está distribuida en todo el país, donde hay presencia de los entes estatales.

Por la dimensión, el trabajo de las administraciones públicas debe hacerse de manera conjunta. Es un trabajo cooperativo para lograr los objetivos propuestos y brindarle solución a los problemas que puedan suscitarse.

En todo el territorio nacional, se tiene —o se presume— que hay una entidad del Estado. Estas entidades deben mantener mecanismos de coordinación con las demás instituciones estatales.

Estos mecanismos de coordinación y cooperación se expresan en dos ejes de relación interinstitucional: i) vertical, entre entidades de distintos niveles de gobierno, nacional, regional y local; y, ii) horizontal, entre entidades de un mismo nivel de gobierno, en el nivel nacional entre sectores, y a nivel descentralizado, entre gobiernos regionales y locales (PCM, 2013, p.52).

Las administraciones públicas al trabajar de manera coordinada y cooperante van a lograr la inmediata actuación del ente público, la interacción de los canales de comunicación y la articulación de políticas públicas en favor de los ciudadanos, solucionando así problemas públicos simples y complejos que colocan en situación de vulnerabilidad a los usuarios, más aún cuando somos un país en proceso de descentralización.

En la articulación interinstitucional hay que distinguir dos planos fundamentales: i) el plano político, la relación entre autoridades de uno o más niveles de gobierno, para la concertación y alineamiento de prioridades de políticas, y ii) el plano de gestión, la relación entre administraciones (representadas por funcionarios) de uno o más niveles de gobierno, para la articulación y cooperación en la implementación y gestión de políticas públicas (PCM, 2013, p. 53).

Con estos planos y relaciones interinstitucionales, se tiene que seguir trabajando en el progreso de las gestiones de los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local). Se deben conformar espacios multinivel para implementar políticas multisectoriales que coadyuven a la solución de los problemas económicos, sociales y de gestión para los desafíos del bicentenario.

3. Del año del bicentenario hacia la visión del Perú al 2050

Nos encontramos en el año del bicentenario. Nuestro país ha cumplido 200 años de independencia. Sin embargo, aún hay bastante trabajo por realizar. La Organización de Naciones Unidas (ONU)

ha presentado los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030 como agenda internacional para el desarrollo de los países miembros de la organización, bajo 17 lineamientos para su cumplimiento.

El 29 de abril de 2019, con los lineamientos presentados por la ONU, el Perú aprobó en el Foro del Acuerdo Nacional la visión del Perú al 2050, que va 20 años más de lo planteado por la ONU. Esta visión sirve como instrumento para la formulación del Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050.

En la visión del Perú al 2050 (CEPLAN, 2019), se han determinado cinco puntos fundamentales para el desarrollo de la nación:

1. Las personas alcanzan su potencial en igualdad de oportunidades y sin discriminación para gozar de una vida plena.

En este primer punto, el Estado tiene que seguir impulsando el desarrollo de las personas en igualdad de condiciones. Erradicar todo tipo de discriminación y eliminar la pobreza, es un gran reto y una deuda pendiente con el pueblo peruano, para seguir progresando y salir de la esfera de ser un país en proceso de desarrollo.

2. Gestión sostenible de la naturaleza y medidas frente al cambio climático.

Aquí tenemos que consolidar el respeto y protección al medio ambiente, para tener un ecosistema sostenible que permita el desarrollo económico y social de la patria enfocado en estar libres de la contaminación y protegidos del cambio climático que afronta el mundo.

3. Desarrollo sostenible con empleo digno y en armonía con la naturaleza.

Nos corresponde contribuir a impulsar el trabajo digno para la generación de riqueza y el mejoramiento del crecimiento económico como país, para ser más competitivos en el mercado internacional.

4. Sociedad democrática, pacífica, respetuosa de los derechos humanos y libre del temor y de la violencia.

El rol de la democracia en nuestro país es crucial para el desarrollo armónico y para garantizar el Estado de derecho, en una sociedad libre, con respeto a los derechos fundamentales y para evitar cualquier tipo de abuso, contar con protección judicial frente al uso arbitrario y gozar de gobernabilidad.

5. Estado moderno, eficiente, transparente y descentralizado que garantiza una sociedad justa e inclusiva, sin corrupción y sin dejar a nadie atrás.

El Estado está en un proceso de reforma y modernización. En ese sentido, su eficiencia y eficacia están a prueba en los diversos sectores sociales que le exigen transparencia e igualdad de oportunidades, junto con la eliminación de todo tipo de corrupción en las esferas del Estado — se debe eliminar por completo— para garantizar un país de oportunidades.

Conclusiones

Como hemos manifestado en este artículo, la administración pública peruana está evolucionando a grandes pasos; empero la tarea aún es ardua. Mientras toda esta evolución no se materialice y el ciudadano no deje de sentir insatisfacción por parte de las entidades públicas, la deuda seguirá pendiente.

En el aspecto técnico, se pudo haber evolucionado con un nuevo gerencialismo y herramientas de gestión que permiten la simplicidad de los procesos y procedimientos en la prestación de los servicios públicos, pero los componentes de la mejora continua (retroalimentación) e innovación deben de ser constantes, para una evolución óptima.

Los retos en este bicentenario tendrán fecha de caducidad; sin embargo, ya tenemos que ir apuntando a cumplir los objetivos y metas del 2050 como primera instancia, sin perjuicio de que con el pasar de los años estas propuestas y/o lineamientos quedarán totalmente obsoletos y apuntaremos hacia el 2100 con nuevas propuestas y con un nuevo modelo de país.

Al parecer, suena imposible cumplir los lineamientos establecidos; tan imposible como cumplir el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021, que prácticamente ha sido prologado con la visión del Perú al 2050, solo que con una nueva órbita y una nueva convivencia social.

La administración pública peruana está llena de retos y desafíos. Lo imposible no existe, lo difícil es fácil con planeación y organización, y lo desordenado se puede ordenar con disciplina. Por esa razón, en este artículo hemos desarrollado los desafíos de la administración pública del bicentenario para hacer un balance de cómo vamos y qué nuevas herramientas están apareciendo en las instituciones públicas.

Referencias

- Autoridad Nacional del Servicio Civil. (2016). *Modelo de Gestión del Grupo de Directivos Públicos del Servicio Civil Peruano*. <https://storage.servir.gob.pe//publicaciones-sc/2016/Modelo de Gestion Directivos Publicos Ago16.pdf>
- Banisar, D. (2005). *Effective Open Government: Improving Public Access to Government Information*. OECD Working Paper. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2069870#
- Betancourt, J. R. (2006). *Gestión estratégica: Navegando hacia el cuarto paradigma*. <https://www.eumed.net/libros-gratis/2006c/220/>
- Carro, J. L. (2011). Una introducción a la idea de modernización administrativa. *Dereito Monográfico: Estudios sobre la modernización administrativa*, 5-20. <http://hdl.handle.net/10347/9948>
- Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico, 2007. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Gobierno-Electronico.pdf>
- Centro Nacional de Planeamiento Estratégico. (2019). *Visión del Perú al 2050* [Archivo PDF]. <https://www.ceplan.gob.pe/visionperu2050/>
- Cuatrecasas, L. I. (2012). *Gestión de la calidad total*. Diaz de Santos.
- Damián, L. (2018). Análisis de los rasgos del modelo gerencialista presentes en la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública. *FACES*, 24(50), 45-61. <http://nulan.mdp.edu.ar/2930/1/FACES-50-elorriaga.pdf>
- Decreto Legislativo N° 1412, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gobierno Digital (12 de setiembre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-que-aprueba-la-ley-de-gobierno-digital-decreto-legislativo-n-1412-1691026-1/>
- Decreto Supremo N° 123-2018-PCM, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública (18 de diciembre de 2018). <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-del-sistema-admini-decreto-supremo-n-123-2018-pcm-1724739-1/>
- Decreto Supremo N° 007-PCM (2011), Decreto Supremo que aprueba la Metodología de Simplificación Administrativa y establece disposiciones para su implementación, para la mejora de los procedimientos administrativos y servicios prestados en exclusividad (27 de enero de 2011). [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F86E1A28D84F788C05257BC0006CFD69/\\$FILE/decreto_supremo_007_pcm.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/F86E1A28D84F788C05257BC0006CFD69/$FILE/decreto_supremo_007_pcm.pdf)

- International Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2005). *Reforma y Modernización del Estado: Módulo avanzado de formación política*. Asociación Civil Transparencia. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/reforma-y-modernizacion-del-estado.pdf>
- Moore, M. H. (1998). *Gestión estratégica y creación de valor público en el sector público*. Paidós.
- Presidencia del Consejo de Ministros. (2013). *Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021*. Secretaria de Gestión Pública. <https://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/PNMGP.pdf>
- Romero, J. E. (enero - abril, 2012). Una estrategia para el Estado contemporáneo: la nueva gerencia pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 127, 89-108. <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/13248>
- Vargas-Hernández, J. (2016). Implicancias del nuevo gerencialismo en los valores éticos, democráticos y profesionales del servidor público. *Espacios Públicos*, 19(46), 51-72. <https://www.redalyc.org/journal/676/67648385003/html/>