



Instaurando la nueva gestión pública: conflictos y retos a la ética pública. El caso peruano

Establishing the new public management: conflicts and challenges to public ethics. The Peruvian case
Estabelecendo a nova gestão pública: conflitos e desafios à ética pública. O caso peruano

ARTÍCULO GENERAL

Helga Mirna Cárdenas Torres
helga.cardenas.torres@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-7692-5232>
Universidad César Vallejo

Recibido 022 de Febrero 2022 | Arbitrado y aceptado 22 de Febrero 2022 | Publicado el 29 de Marzo 2022

RESUMEN

Es un artículo en revisión que estudia la influencia de la instauración de algunas doctrinas de gestión administrativa concerniente a la Nueva Gestión Pública (NGP) en la gestión pública del Perú. En este estudio se exhiben tres cuerpos doctrinarios de la NGP, vinculados con tres sucesos de corruptela sucedidos en nuestro país hechos delictivos, por ende, la estrategia de estudio es cualitativa, empleando el método de estudio de casos como recurso metodológico.

Al realizar este estudio, se persigue indagar si puede existir una vinculación entre la implementación de esta doctrina y el surgimiento de actos incompatible con la ética pública. Posteriormente a la descripción de los tres casos, se sostiene la vinculación que estos poseen con respecto a los prototipos teóricos alternativos a la NGP que pueden tratar de mejor manera la operatividad de la gestión pública de la región.

ABSTRACT

It is an article under review that studies the influence of the establishment of some administrative management doctrines concerning the New Public Management (NPM) in the public management of Peru. In this study, three doctrinal bodies of the NGP are exhibited, linked to three corruption events that occurred in our country, criminal acts, therefore, the study strategy is qualitative, using the case study method as a methodological resource.

When carrying out this study, the aim is to investigate whether there may be a link between the implementation of this doctrine and the emergence of acts incompatible with public ethics. After the description of the three cases, the link they have with respect to the alternative theoretical prototypes to the NPM that can better treat the operation of public management in the region is maintained.

RESUMO

Trata-se de um artigo em análise que estuda a influência do estabelecimento de algumas doutrinas de gestão administrativa sobre a Nova Gestão Pública (NPM) na gestão pública do Peru. Neste estudo, são expostos três órgãos doutrinários do NGP, vinculados a três eventos de corrupção ocorridos em nosso país, atos criminosos, portanto, a estratégia de estudo é qualitativa, utilizando o método de estudo de caso como recurso metodológico.

Ao realizar este estudo, o objetivo é investigar se pode haver uma ligação entre a implementação dessa doutrina e o surgimento de atos incompatíveis com a ética pública. Após a descrição dos três casos, mantém-se o vínculo que eles têm com os protótipos teóricos alternativos ao NPM que possam tratar melhor o funcionamento da gestão pública na região.

Introducción

El constructo de Nueva Gestión Pública se empezó a emplear el 1991 en el clásico texto de Hood (1991) y con el trabajo de Aucoin (1990). La cual implica una nueva forma de comprender la gestión pública que ha llevado a ser materia de revisión a nivel global por diversos especialistas y a partir de diversas perspectivas (Cepal,2018; Pliscoff ,2017). En esta revisión se puso en evidencia que existen novedosos planteamientos que han llegado a establecer cómo se manejan las entidades del sector público, para modernizar las gestiones públicas, consiguiendo de esta forma, una mejor gestión. Así, se manifiestan las condiciones en su implementación y potenciales costos. Implica asumir una Teoría de Cambio la cual es el resultado de un proceso creativo, riguroso y participativo en el que los actores involucrados articulan sus objetivos y las acciones requeridas para llevarlos a cabo(Taplin, 2012)

Lo relevante para quien muestra interés por las temáticas propias de la gestión pública es que, a pesar de los prejuicios concerniente a la real expresión de la NGP en América Latina, diversas doctrinas administrativas concernientes a esta tendencia se han ejecutado en nuestras gestiones públicas (Pliscoff ,2017). Esto se manifiesta primordialmente porque los tiempos de la academia no son coercitivamente los mismos que de los delineadores de política o ejecutores de decisiones en el gobierno. Las ópticas críticas de los cambios no necesariamente son captadas por quienes persiguen optimizar la performance de las gestiones públicas, también llamados “practitioners.

La realidad de los problemas que conducen a la necesidad de una nueva gestión pública en el Perú es: i) falta de una estructura de planificación eficaz y conexión con el sistema presupuestario público; ii) estructura organizacional y funcionales mal diseñadas; iii) proceso de producción imperfecto de la gestión pública. productos y servicios; Iv) Infraestructura, equipamiento y gestión no adecuados. En la promesa de un mejor Estado, a partir de una mejor gestión pública, se manifiestan ideas que de por si son muy complicadas en entornos administrativos precarios o con culturas administrativas endebles, con tendencias a las malas prácticas administrativas e incluso a la corrupción. (Valdez,2019) nos señala un esquema concerniente a los potenciales alcances que conllevaría la adopción de estas nuevas ideas en distintos entornos administrativos. Lo que puede llevar a reflexionar sobre la potencial vinculación que

puede existir entre la adopción de estas nuevas doctrinas administrativas y la presencia de vicios o problemas en la gestión.

El presente documento se encamina a examinar la implementación de la NGP en América Latina, y su asociación con la ocurrencia de hechos de corrupción, tomando a la realidad administrativa peruana como el marco de análisis. En esta orientación, seguimos la línea planteada por Cepal (2018), quien examina el impacto de la NGP en los marcos éticos de los funcionarios públicos, a partir de la adopción de nuevas doctrinas administrativas, ajenas al paradigma burocrático. Además, según Christopher Hood (1999), esta se caracterizó por la promoción y aplicación de siete doctrinas específicas: la participación de profesionales en la Administración, la explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias según los mismos, énfasis en el control de los resultados, desagregación de unidades en el sector público, cambio en la competencia entre las agencias del gobierno, énfasis en el uso de técnicas de gestión del sector privado (el gerencialismo como ideología), y austeridad en el uso de los recursos del gobierno.

Al respecto, La tesis del CLAD(1998) sostiene que la reforma gerencial en los estados de América Latina tiene el propósito de reconstruir la capacidad de conducción social con más responsabilidad en la ejecución de tareas frente a la sociedad. Haciendo patente la necesidad de mejorar el desempeño gubernamental, esta condición es una tarea fundamental en la reconstrucción del Estado en la región. Asimismo, el enfoque de políticas públicas puede considerarse como el más pertinente para los fines últimos de la administración pública: la felicidad, prosperidad y progreso de una Nación (Gómez C,2015, pg. 75).

En cuanto a la corrupción Mc Mullan(1961) argumentaba que los efectos más negativos de la corrupción eran: 1) Injusticia, 2) Ineficiencia, 3) Desconfianza del gobierno por parte del ciudadano, 4) Desperdicio de recursos públicos, 5) Inestabilidad política, 6) Medidas represivas contra aquellas personas que denuncian la corrupción, 7) Desestimulo al emprendimiento y la creación de empresa, y, por último, 8) ineptitud del gobierno para implementar política pública (cualquier coincidencia con nuestro país es casualidad). Se discrepa con lo señalado por Toke Aidt en el año 2009 que ella tiene un aspecto positivo la de “aceitar la maquinaria”, en la que la corrupción puede resultar favorable, pues en algunos casos especiales fomenta el desarrollo económico. Un grupo de casos de corrupción fueron seleccionados, debido a que se relacionan con alguna de las doctrinas administrativas de esta filosofía administrativa pública.

Nueva Gestión Pública en Perú.

Se requiere como parte del estudio reflexionar si la NGP se ha implementado o no en Perú. Ello merita, valorar que el proceso de modernización de la administración pública en nuestro país, ha pasado por tres modelos. El Modelo Burocrático. Denominado también como administración weberiana, fue el modelo que se instaló a nivel internacional entre las décadas del 50 y 60. En esa concepción para alcanzar efectividad se despersonaliza la gestión, las individuos tienen como fundamento el acatamiento de lo que la institucionalidad formal les exige. Los burócratas se ciñen rigurosamente a lo determinado por el contenido del cargo y cumplen lo que las normas establecen sin discusión alguna (Idea, Gestión pública, pg.6).

El modelo pos burocrático, que da origen al Estado contractual, va a tener su inicio en los inicios del 90, enfatiza más bien en el beneficio que la sociedad percibe del accionar público. Los resultados no se valúan en términos de insumos y procedimientos, sino en términos de modificaciones de diversa escala que se presentan en el contexto interno y externo - de la organización pública. Sin obviar el desarrollo normativo, puntualiza más en la ejecución que el apego a las normas. Para ello agenda temas cruciales para la gestión, como las políticas de incentivo al talento y ejecución, los estándares de calidad y el desempeño, etc. (Idea, pg.17).

El modelo de la nueva gestión pública (NGP). La NGP persigue complacer busca los requerimientos necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz. En esta perspectiva, se necesita el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que faciliten transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de intervención ciudadana, la NGP es el paradigma donde se registran los diversos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas. Es un enfoque que persigue abarcar algunos elementos de la lógica privada a las organizaciones públicas. (Idea, pg.18) Así, la responsabilidad de la nueva gerencia pública está vinculada a la eficacia y eficiencia de su gestión y no sólo al acatamiento de sus mandatos. Se propone separar el diseño de políticas públicas de su administración, reemplazar la burocracia y autoridad tradicional del gobierno por competencia e incentivos. (Idea, pg. 19).

Al respecto, La Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021 es el más relevante instrumento directriz de la modernización de la gestión pública

en el Perú. Señala la visión, los principios y lineamientos para una actuación coherente y eficaz del sector público al servicio de los ciudadanos y el desarrollo del país. La Política de Modernización tiene por propósito general orientar, articular e impulsar, en todas las entidades públicas, el proceso de modernización hacia una gestión pública con resultados que impacten positivamente en el bienestar del ciudadano y en el desarrollo del país.

Tres casos de Corrupción

International Petroleum Corporation (IPC), una subsidiaria de Standard Oil Company de Nueva Jersey, es una compañía petrolera que continuó con las infracciones y abusos de los de Pacific Oil Company de Londres, Inglaterra. Desde 1914, IPC ha desarrollado los depósitos La Brea, Pariñas, etc. En la época en que el Perú era un país petrolero, estableció una refinería de petróleo y un centro de operaciones en Talara. IPC explora y explota la riqueza petrolera y monopoliza su explotación, refinación, distribución, comercialización y exportación. Se han instalado fábricas de venta y grifos de agua a nivel nacional, se han construido dos muelles en Port Talara y se han comprado barcos que distribuyen combustible en todo el país.

Con el apoyo permanente de los gobiernos de Estados Unidos y Reino Unido, IPC provocó el escándalo más largo de nuestra historia republicana (al menos antes del caso Laja Jato) al negarse a pagar los impuestos que deben pagarse. Recibió todas las exenciones favorables otorgadas por el gobierno pro- estadounidense. En 1922, durante la renuncia a la soberanía por parte del gobierno peruano de Augusto B. Leguía, se firmó el Premio de París, que fue una sumisión a los intereses estadounidenses y desató protestas nacionalistas durante décadas. (Roncagliolo,2019)

“Carlos Loret de Mola (jefe de Empresa Petrolera Fiscal -EPF), denunció que fue mutilado el acuerdo de precios entre la EPF y la International Petroleum Company (IPC), señaló que en la página desaparecida anotó a mano el precio neto (o mínimo garantizado) que la IPC pagaría a la EPF por barril de petróleo, una vez descontados los servicios que no estaban detallados en el precio bruto que sí figuraba en una cláusula del acuerdo. Es decir, al hacer humo ese aclare marginal, el gobierno del acciopopulista Fernando Belaunde habría buscado favorecer a una empresa cuya posesión de los yacimientos de La Brea y Pariñas era asunto de unánime rechazo nacional”. (Vivas, 2018)

Caso de Corrupción en la década del 90

Fujimori se desempeñó como presidente de Perú de 1990 a 2000. Con puño de hierro y una creencia autoritaria, ha estado en el poder durante dos mandatos consecutivos. Después de su golpe de Estado de 1992, la corrupción erosionó las instituciones gubernamentales. De hecho, esta es la principal fuente de corrupción. Su régimen también está infectado con crímenes depredadores y crímenes de lesa humanidad. Durante el régimen de Alberto Fujimori que impulsó el neoliberalismo en nuestro país, se tejió redes de corrupción que atraparon prácticamente a todos los estamentos de la sociedad peruana – miembros del congreso, de los órganos electorales, del poder judicial, de las fuerzas armadas, de la policía nacional, del sector empresarial privado, de organizaciones no gubernamentales, de los medios de comunicación, del deporte nacional.

En ese contexto se presentó el siguiente caso:

“En enero de 1991, al norte de la ciudad de Lima, un adolescente de 16 años ingresó de emergencia al hospital de Chancay por presentar vómitos, diarrea, dolor abdominal y calambres en las piernas. Se trataba del primer caso clínico de cólera registrado en el país, una enfermedad que en los siguientes 8 años ocasionó la muerte de más de 5.200 personas en todo el Perú y cuyo contexto el entonces gobierno de Alberto Fujimori usó para favorecer la compra sobrevalorada de medicamentos que generaron la pérdida de US\$ 190 millones al Estado. Mientras el cólera se extendía en todo el país y mataba a miles de peruanos en extrema pobreza, Fujimori y su ministro de Industria, Víctor Joy Way (vinculado a empresas dedicadas a la importación de medicamentos desde China), firmaron decretos supremos con la finalidad de facilitar la importación de medicinas, material quirúrgico y tractores con la justificación de combatir la epidemia. Pero las compras, estimadas en US\$ 312 millones, fueron sobrevaloradas y significaron una pérdida para el Estado de casi US\$190 millones (S/. 627 millones)”(Romero,2016).

“En los primeros meses del gobierno de Fujimori, un joven banquero peruano se desempeñó como vicepresidente de la sucursal de Gran Caimán de uno de los cinco bancos comerciales más grandes de Estados Unidos. En ese momento, los títulos de deuda soberana de Perú se cotizaban al 6% del valor nominal. Los familiares del banquero peruano, incluido un exministro de Economía que tenía vínculos directos con el Ministerio de Economía del Gobierno de Fujimori, le propusieron poner una sociedad

fantasma offshore en el mercado, con el objetivo de comprar un paquete de deuda soberana del Perú. Las compras construidas y financiadas por bancos norteamericanos se realizan a precios de mercado, que es el 6% del valor nominal, con pagarés como garantía. Unas semanas después, el Ministerio de Economía peruano anunció que el país reembolsaría las deudas públicas de todos los tenedores de valores. Los inversionistas internacionales reaccionaron a la noticia y el precio de los valores peruanos subió más del 30% de su valor nominal. La propiedad en el mercado internacional, que genera un exceso de beneficios, le permite financiar la compra de un banco estatal privatizado, una administradora de fondos de pensiones y un concesionario de automóviles en varios negocios. " (Citado por Daly 6 Darío ,2016)

Caso “Lavajato” en Perú

El 21 de diciembre de 2016, una corte de Nueva York señaló que Odebrecht confirmó el pago en Perú de sobornos por 29 millones de dólares entre 2005 y 2014. Luego, se mostraron donaciones no declaradas con las que financiaron irregularmente a las campañas electorales de gran parte de los líderes políticos del país y también para su enriquecimiento personal. Este caso ocasionó una profunda crisis política en Perú, que llevó incluso a la renuncia del exmandatario Pedro Pablo Kuczynski. En la actualidad, la Fiscalía estudia a todos los presidentes que han gobernado el país desde 2001 hasta inicios de 2018 por presuntos delitos de corrupción y lavado de activos. Por estos casos quedan bajo estudio los exmandatarios Alejandro Toledo (2001-2006), quien fugó a EE.UU. y ahora enfrenta un pedido de extradición; Ollanta Humala (2011-2016), que estuvo preso nueve meses con su esposa Nadine; el citado García (1985-1990, 2006-2011) quien buscó asilo en la embajada de Uruguay y le fue denegada, por lo que decidió matarse ; y Kuczynski (2016-2018), quien renunció en marzo de 2018, agobiado por denuncias de corrupción. También está siendo investigada Keiko Fujimori, quien acusada de recibir aportes ilegales de la constructora brasileña Odebrecht en su campaña de 2011.

En el entorno de la actual doctrina administrativa de la NGP, respecto de “dejar que los gestores gestionen”, se reflexiona y en cierta forma nos devuelve a una etapa donde el directivo define qué se hace y qué no. El problema de potenciar esta discrecionalidad, más allá de los monitoreos que se puedan presentar, se alude a que los entornos contextos sociales tan disímiles de América Latina imposibilitan que todos tengan la misma posibilidad de ser tomados en cuenta al momento de definir qué se hace o qué no. La discrecionalidad positiva deja de serlo si no hay una conexión con el entorno

con altos niveles de transparencia y control ciudadano. De esta manera se ha asistido a la aplicación de estos modelos de administración pública, en nuestro país; pero no ha sido posible acabar con la corrupción en las altas esferas del sector público.

Conclusiones

Actualmente asistimos a un notorio cambio de paradigma, desde una visión que encasillaba la resolución de los problemas públicos por parte del Estado, la racionalidad maximizada de utilidades por parte del sector privado con fines de lucro, y las obras de caridad o filantropía por organizaciones del sector privado sin fines de lucro. Pero, cada vez más surgen nuevas modalidades que retan la rigidez de estas tipologías en la figura de arreglos organizacionales, en los que el sector privado resuelve problemas públicos, y el sector público influye notoriamente en la función de las firmas privadas.

En el contexto de los tres modelos de gestión pública que se han implementado en nuestro país, se han presentado notorios casos de corruptela que revelan la fragilidad del manejo de la gestión pública en nuestro país. Presentándose una gran, mediana y pequeña corrupción, que va desde la captura política del sector, sobornos y desfalcos, transitando por irregularidades en las compras o mantenimiento de equipos, direccionamiento de contratos, hasta llegar al "pitufeo"; es decir pagos subalternos por consultas o procedimientos, derivación a servicios privados, emisión de certificados de salud falsos, entre otros.

Esto conlleva a robustecer las competencias de fiscalización, con mejores profesionales, más recursos y con mejores procedimientos para esta finalidad, para comprobar que el actuar de los privados se ajuste a las necesidades públicas que se pretenden resolver. En segundo lugar, y en una línea muy similar de acción, es clave que los gobiernos refuercen los equipos a cargo de los sistemas de control de gestión pública, para obtener información valiosa, importante y pertinente hacia la conquista de los fines últimos que se persigue lograr. Sin un monitoreo de gestión conveniente, las entidades del sector público marcharán a la deriva en términos del real impacto de su actuación.

Finalmente, es prioritario que los gobiernos articulen una política pública de reforzamiento ético de los funcionarios públicos. Esto conlleva un proceso de inducción, capacitación y reforzamiento de todos los funcionarios públicos en las materias propias de la ética pública. Junto a ello, se deben actualizar regularmente las normas y

procedimientos de manera tal que contribuyan sirvan para evitar conductas reñidas con la ética pública, y para que refuercen los marcos éticos de quienes ejercen la función pública.

Lo señalado a través de las páginas de este artículo me lleva a establecer como conclusión, que en el contexto de los tres modelos de gestión pública que se han implementado en nuestro país, se han presentado notorios casos de corruptela que revelan la fragilidad del manejo de la gestión pública en nuestro país. Presentándose una gran, mediana y pequeña corrupción, que va desde la captura política del sector, sobornos y desfalcos, transitando por irregularidades en las compras o mantenimiento de equipos, direccionamiento de contratos, hasta llegar al "pitufeo"; es decir pagos subalternos por consultas o procedimientos, derivación a servicios privados, emisión de certificados de salud falsos, entre otros. Ergo, me lleve a la siguiente reflexión: las instituciones pueden cambiar, los modelos de gestión pública pueden ser cada día más competitivos, pero si falla el principal recurso de la gestión pública de un país que es el recurso humano, muy poco será lo avanzado. Entonces, se debe trabajar arduamente en una política pública de reforzamiento ético de los funcionarios públicos. Esto conlleva un proceso de inducción, capacitación y reforzamiento de quienes son los funcionarios públicos en las materias propias de la ética pública. Y, que debe ser extensivo a quienes se vienen formando como futuros gestores públicos.

Referencias Bibliográficas

- Aidt, T. S. (2009). Corruption, institutions, and economic development. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 271-291.
- Cepal (2018) Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe: un gobierno abierto centrado en el ciudadano. Editorial: CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42396-panorama-la-gestion-publica-america-latina-caribe-un-gobierno-abierto-centrado>.
- CLAD (1998), Una Nueva Gestión Pública Para América Latina, Declaración de Madrid
- Daly, J., Dario, O. (2016). Corrupción en el Perú: Visión del Ejecutivo Peruano. CENTRUM Católica Graduate Business School Pontificia Universidad Católica del Perú. http://vcentrum.pucp.edu.pe/investigacion/wps/pdf/CERES_WP2015-07-0007.pdf

Gómez C, (2015). De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ediciones Mc Graw Hill.

Hood C (1991). "¿A public management for all Seasons?", In Public Administration, Vol. 69.

Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA Internacional, (2008) Gestión Pública Idea, pg.6.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf)

López, G. (2019, 17 abril). Lo que debe saber del caso Odebrecht en Perú. *Tele Sur*.
<https://www.telesurtv.net/news/caso-lava-jato-peru-odebrecht-20190103-0002.html>

McMullan, M. (1961). A Theory of corruption Based on a Consideration of Corruption in the Public Services and Governments of British Colonies and ex-Colonies in West Africa. *The Sociological Review*, 9(2), 181-201

Presidencia del Consejo de Ministros. Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública al 2021.
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/\\$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8453BD9D9F57489405257C0C0014A7FC/$FILE/Gesti%C3%B3n_P%C3%BAblica.pdf)

Pliscoff, Cristian(2017). Implementando la nueva gestión pública: problemas y desafíos a la ética pública. El caso chileno. *Convergencia* vol.24 no.73 Toluca ene./abr. 2017. Disponible en:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352017000100141

Romero R. (2016) Las millonarias deudas de la corrupción fujimorista. *Ojopúblico*. Disponible: <https://ojo-publico.com/242/las-millonarias-deudas-de-la-corrupcion-fujimorista>

Roncagliolo, R. (2019). 9 de octubre: la dignidad nacional. Otra mirada. Disponible en :
<http://www.otramirada.pe/9-de-octubre-la-dignidad-nacional>.

- Taplin, Dana; Clark, Heléne (2012). Theory of Change Basics. A Primer on Theory Of Change» (en inglés)
- Valdez, A. (2019) Paradigmas emergentes en la gestión pública en América Latina. Revista Venezolana de Gerencia, vol. 24, núm. 86, 2019 Universidad del Zulia, Venezuela Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29059356003>
- Vivar-Mendoza, Aldo. (2020). La eterna tensión entre lo individual y lo colectivo: el caso de la corrupción en el Perú. Acta Médica Peruana, 37(2), 209-214. <https://dx.doi.org/10.35663/amp.2020.372.1036>
- Vivas, F. (2018). La página 11, revelaciones 50 años después. El Comercio 15.8. Disponible en: <https://elcomercio.pe/politica/pagina-11-revelaciones-50-anos-despues-fernando-vivas-noticia-546844-noticia/?ref=ecr>