

El avance de las reformas del Estado es desigual

8 de agosto de 2017

Jaime de Althaus
Para Lampadia

Del conjunto de reformas que el país requiere para dar el salto que nos permita salir de la trampa del ingreso medio y no recaer en la pobreza, los Poderes del Estado, en el primer año de gestión del gobierno del presidente Kuczynski, han logrado avanzar de manera todavía incipiente y en distintas medidas en lo relacionado a desregulación y simplificación administrativa, digitalización del Estado, formalización tributaria, reforma policial, diseño de un nuevo sistema de inversión pública, reforma electoral y algunas iniciativas limitadas de reforma judicial. Pero todavía está en formulación la propuesta de reforma del sistema de protección social, que incluye la reforma integral de la Salud, de las pensiones y de la protección frente al despido (reforma laboral), no hay prioridad política para la aplicación de la ley de servicio civil y no hay planteamientos acerca de la necesaria reforma de la descentralización ni se están ejecutando aun estrategias para sacar adelante los proyectos mineros.

Comencemos por lo más avanzado y prometedor: lo relativo a un Estado moderno, digital, facilitador y profesional. Es decir, la reforma del Estado, o del Poder Ejecutivo, para ser más precisos. Aunque en esto los avances son desiguales, incluso en lo relativo a simplificación administrativa, que es donde se observa más determinación.



Fuente: zurse.com

Simplificación administrativa y desregulación

La simplificación administrativa no solo le hace la vida más fácil al ciudadano y a las empresas, sino que elimina oportunidades de corrupción. Se aprobó ya el reglamento y la metodología del llamado “análisis de calidad regulatoria” por el que tendrán que pasar cada tres años todos los procesos administrativos o trámites de los distintos ministerios y entidades públicas. De acuerdo al cronograma aprobado, este trabajo tendrá que estar terminado en setiembre del 2018. Las distintas instituciones realizan su propio análisis que es revisado y validado por una oficina central en la PCM. Los procedimientos que no pasen el examen serán derogados. Si esto se hace bien, puede ser una verdadera revolución facilitadora.

El Indecopi ha empezado ya a in-aplicar barreras burocráticas con efecto general, una atribución concedida por uno de los recientes decretos legislativos. Ivo Gagliuffi, presidente de Indecopi, nos informa que hasta la semana pasada se habían presentado 66 casos de inaplicación con efectos generales, todos declarados fundados aunque todavía en apelación o dentro del plazo de apelación. De ellos, uno, relativo a carnets de sanidad, es ya firme (ya no es posible exigir carnets de sanidad salvo para actividades que realmente lo necesiten, como manipulación de alimentos). Si la norma de inaplicación con efecto general hubiese estado vigente el año pasado, cuando se in-aplicaron, pero solo para el caso particular, 710 barreras burocráticas declaradas ilegales o carentes de razonabilidad, el ahorro potencial para el conjunto de ciudadanos y empresas habría sido de 1.17 millones de soles. El ahorro efectivo para las empresas que demandaron fue de 278 millones de soles.^[1]

De otro lado, en las reformas a la Ley del Procedimiento Administrativo General (DL 1272), se abrió la vía legal para que PCM vaya simplificando y uniformizando los textos únicos de procedimientos administrativos (TUPAS), estableciendo procedimientos estandarizados. Este es un trabajo complejo que todavía no ha producido frutos.

Un tema clave es la simplificación de las licencias de funcionamiento (DL 1200 y DL 1271). Para esto es indispensable aprobar el nuevo reglamento de Inspecciones Técnicas de Seguridad en Edificaciones (ITSEs). Según Pierina Polarrollo, “el proyecto está listo, y es muy bueno. Se elaboró sobre la base de una propuesta del IFC-Banco Mundial. Busca poner énfasis en las edificaciones que suponen mayor riesgo y simplifica enormemente el trámite para los locales de riesgo bajo (la calificación del riesgo se hace sobre la base de una matriz que contiene criterios muy objetivos). Y abre el camino para tercerizar las inspecciones en manos de empresas como SGS (aunque solo en caso de que las municipalidades lo quieran por el tema de la autonomía municipal)”

Una mala noticia en este tema fue la ley aprobada recientemente por el Congreso que deroga un decreto del 2014 que eliminaba la obligación de renovar cada dos años las licencias o las inspecciones mencionadas. Un retroceso lamentable, que podría ser parcialmente atenuado con el reglamento arriba mencionado.

Respecto de los brevets para conducir, el ministro de Transportes Bruno Giuffra ha anunciado una reforma total al corrupto y kafkiano sistema actual:

“Las **licencias de conducir** particulares durarán 10 años y para renovarlas solo será necesario un examen médico. ¡Vamos a modernizar todo!”, ha declarado. Estamos a la expectativa.

Pero donde no ha habido avance hasta ahora ha sido en la simplificación de las certificaciones ambientales en ningún sector: ni para obras de Vivienda y saneamiento, ni para inversiones en el agro, en minería y energía, obras viales, etc. En muchas ocasiones las exigencias en relación a estudios de impacto ambiental son francamente absurdas. Es algo vital que está pendiente.

Tampoco hay avances en la simplificación de los registros sanitarios para alimentos y medicinas (Digesa, Digemid). Un decreto legislativo que simplificaba el tema fue anulado por el Congreso, lamentablemente.

Digitalización del Estado

En lo que se refiere a digitalización del Estado, que es una reforma fundamental porque no solo trae enorme celeridad sino también transparencia y menor corrupción, por fin se ha empezado un trabajo serio. Durante el gobierno esto quedó librado a la iniciativa de las propias instituciones. La Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), ubicada en la PCM, no ataba ni desataba. Desde noviembre del año pasado, sin embargo, el gobierno puso como directora de esa oficina a una ex funcionaria de Microsoft, Lienecke Scholl, que le ha dado un impulso notorio. A julio de este año 50 servicios web estaban ya en la plataforma de interoperabilidad y más de 200 entidades públicas hacían uso de esos servicios. Además, desde el 25 de julio fue posible pagar por internet (pagalo.pe) más de 50 trámites que antes había que pagar físicamente en las agencias del Banco de la Nación. Y el asunto, según parece, está recién comenzando. Se avisa grandes avances en los próximos meses en este tema.

Además, la Sunat está desarrollando la tecnología para iniciar a partir del 2018 la masificación de los comprobantes de pago electrónicos, de modo que el 2019 el 100% de las transacciones en el país se efectúen de esa manera. Para ello los pequeños comerciantes podrán emitir dichos comprobantes desde sus celulares, incluso desde celulares simples, sin necesidad de que sean Smart Phones. Con ese sistema el pequeño contribuyente ni siquiera tendría que preparar su liquidación de impuestos, sino que esta le vendría preparada automáticamente por la Sunat. No solo eso, a fin de incentivar el uso de comprobantes electrónicos, la idea es que la Sunat pueda descontar también automáticamente una parte del IGV que pagan los contribuyentes para aportarlo a su AFP o a Essalud, como una manera de generalizar las aportaciones y la cobertura de Essalud y del sistema de pensiones. Una verdadera revolución social y una reducción radical de la informalidad tributaria.

Una novedad que puede traer un cambio también revolucionario en el sistema judicial, es el expediente digital. Se está concretando un préstamo de 200 millones de dólares con el Banco Mundial para implementarlo. El Poder Judicial tiene el apoyo del MEF en esto. Pero se está dejando la parte penal para el final.

Ley de servicio civil y presupuesto por resultados

Otra reforma crucial que forma parte consustancial de la reforma del Estado es la aplicación de la ley de servicio civil en todas las instituciones del Estado y a todo nivel. Es la implantación masiva de la meritocracia. Esta reforma, sin embargo, no ha merecido una prioridad política por parte del gobierno, algo que sorprende tratándose de un gabinete técnico que debería ser particularmente sensible a la profesionalización del Estado. Esperemos que esa voluntad política se forme en los meses venideros, porque no podemos seguir con una gestión pública de naturaleza patrimonialista, sobre todo en los gobiernos sub nacionales.

Esta ley obliga a repensar los objetivos de cada institución y a redefinir el cuadro de profesionales que requiere en función de esos objetivos, y luego llama a concurso interno y externo para ocupar las plazas, y establece evaluaciones de desempeño para el ascenso y la permanencia. Además, algo muy importante, paga relativamente bien a los funcionarios de nivel medio y alto, severamente afectados por la reducción de sueldos que decretó de manera demagógica el ex presidente Alan García, debilitando el Estado.

Lo que no tiene sentido es, como lo dispuso una resolución del Tribunal Constitucional, aplicar esta ley al Banco Central de Reserva y a la Superintendencia de Banca y Seguros, que tienen desde hace mucho tiempo un sistema meritocrático y bien remunerado que les ha permitido alcanzar niveles de excelencia. La ley del servicio civil es un instrumento para que el sector atrasado del Estado acceda a niveles profesionales, pero en casos como los mencionados solo serviría para afectar negativamente estándares ya alcanzados. También debe advertirse el sin sentido de que el proyecto de ley del Congreso para excluir a estas dos entidades de la ley Servir, pretenda excluir de paso al personal administrativo del propio Congreso. Inaceptable.

Esa reforma, además, es indispensable para consolidar otra en la que sí hemos registrado avances, que es la de la instauración del presupuesto por resultados. En la actualidad el 71% del presupuesto nacional funciona en el marco de programas por resultados. Esto ha sido un logro del Ministerio de Economía Finanzas, en un proceso que comenzó con Luis Carranza cuando fue ministro de Economía del gobierno de Alan García. Pero, repetimos, no se sostendrá si no tenemos una burocracia profesional y meritocrática, y relativamente bien pagada.

Reforma de las descentralización

Pero en nuestro Estado hay un problema estructural: el proceso de descentralización, que ha transferido la mayor parte de las competencias del gobierno central a los gobiernos sub-nacionales sin que estos tengan las capacidades suficientes y dándoles una autonomía tal que impide al gobierno central intervenir cuando un gobierno sub-nacional desacata o no puede cumplir una disposición, una norma o una política nacional. El resultado es la pérdida de autoridad y rectoría del gobierno central, la imposibilidad de aplicar políticas sectoriales, la afectación severa del principio constitucional del gobierno unitario y la cuasi feudalización del Estado peruano.

Es indispensable una reforma que no solo le devuelva autoridad y capacidad de intervención y control al gobierno central, sino que redistribuya funciones de una manera racional entre los tres niveles de gobierno y recertifique la capacidad de los gobiernos sub-nacionales de asumir las funciones que les correspondan.

Otra falla grave de la descentralización es la referida a las capacidades discrecionales absolutas de gobernadores y alcaldes, la debilidad de la rendición de cuentas a las que están sujetos y la ausencia una segunda instancia en sus decisiones, una institución esencial para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas y la protección de ciudadanos y empresas. Ver el **Lampadía**: [Patente de curso para la corrupción](#)

Empresas de saneamiento

Por último, está el tema de las empresas municipales de saneamiento (EPS), cuya gestión es un desastre al punto que los ingentes recursos que el

Estado peruano invierte cada año en agua potable y redes se pierde en la corrupción e ineficiencias de estas empresas. **No cabe duda que requieren una reestructuración profunda. Aquí la solución debió ser que el Estado capitalizara las ingentes deudas que tienen, sobre todo con el Fonavi, para concesionarlas a asociaciones público privadas (APPs), pero el nivel primitivo de nuestra ideología económica impide hacerlo.** De todos modos el ministerio de Vivienda, a través de la OTASS, ha empezado a intervenirlas para racionalizarlas y modernizarlas, algo que no se había hecho antes. En la actualidad 13 de las 48 EPS están en el régimen de “apoyo transitorio”, gestionado por la OTASS, y el resto ha ingresado a un programa de asistencia técnica. Es posible incluso que se contrate gerencias privadas para manejar algunas de ellas.

Donde sí se estableció por medio de un decreto legislativo la posibilidad de la intervención de APPs fue en la construcción y mantenimiento de plantas de tratamiento de agua, como si la participación privada solo valiera para los desechos. Actualmente hay alrededor de 200 de esas plantas y ninguna funciona. Lamentablemente, el Congreso derogó el decreto legislativo que establecía esa opción. Sin embargo, uno de los frutos del diálogo entre Pedro Pablo Kuczynski y Keiko Fujimori fue el acuerdo de enviar al Congreso un proyecto de ley que restableciera dicha solución. Este ya fue remitido y debería ser aprobado.

Este es el balance del avance de las reformas relativas al Estado, más específicamente, de las referidas al Ejecutivo, porque aquí no hemos hablado de la situación de las reformas judicial, policial y del Congreso. Lo dejamos para próximas entregas. [Lampadía](#)

[1] El 99.28% de este monto favoreció a 222 empresas de transporte terrestre de pasajeros que denunciaron 87 barreras burocráticas impuestas por el MTC