

Políticas de Estado y Tendencias del Mercado

PEDRO PATRÓN BEDOYA

*Presidente de la Asociación Informática y Derecho del Perú.
Universidad de Lima (Perú)*

I. EL ESTADO: ROL Y REALIZACIONES

1. Caracterización de la Administración Pública Peruana

Desde hace muchos años la Administración Pública en el Perú atraviesa una grave crisis producto de una serie de factores, sobre todo de índole político, que han confluído y han originado tan crítica situación. Entre estos factores, el fenómeno que mejor caracteriza el actual desarrollo de la Administración Pública Peruana y que es a la vez una de las principales trabas para su desenvolvimiento eficiente, es la "BUROCRATIZACION".

Este fenómeno puede ser definido de muchas maneras, bien sea, como el crecimiento desmesurado del número de servidores y funcionarios públicos, como el incremento sustancial de las entidades y dependencias administrativas o como el incremento de las funciones interventoras del Estado en la economía y en las relaciones sociales. Pero, más importante que estas consideraciones de carácter netamente conceptual, es necesario reconocer a la Burocratización como causa de la pérdida de calidad de los servicios públicos, como fuente de innecesarios costos impuestos a los contribuyentes, como origen de la desmesurada interferencia del gobierno en la vida de las personas y de las empresas; y en definitiva, como responsable de la pérdida de eficiencia gerencial de la maquinaria administrativa.

Es importante recalcar que la Burocratización está directamente vinculada a la "*SOBRERREGULACION*", la cual tiene como causa más inmediata la capacidad discrecional en materia reguladora que ejerce la Administración Pública y que se traduce en multiplicidad de normas que, muchas veces, obligan a la sociedad, o sea, a los individuos y las empresas, a un gasto mayor de los beneficios que puedan obtener de su aplicación y observancia.

La presencia de estos fenómenos hace que la situación se agrave con el paso del tiempo, por cuanto, una Administración Pública deficiente no permite que un país como el nuestro, en pleno proceso de reestructuración, logre salir adelante. Así, la experiencia nos ha permitido constatar que los peruanos procuran evitar la normatividad legal engorrosa en la medida de lo posible e intentan sustituir al Estado por organizaciones informales y privadas en muchas áreas, esto, además de perjudicar la imagen del aparato estatal, ocasiona falta de credibilidad respecto de la Administración Pública.

A lo largo del tiempo, han habido muchos esfuerzos para erradicar este problema; sin embargo, los resultados no han sido positivos, habida cuenta que los mecanismos utilizados han sido deficientes. Estamos convencidos de que, a fin de lograr la *DESBUROCRATIZACION*, es necesario el desarrollo de técnicas, organizaciones, contextos o ambientes institucionales, mecanismos de decisión y mecanismos de revisión, en el marco de un programa coherente y global. Tres son, a nuestro entender, las técnicas que debería comprender este programa:

a. *La Simplificación Administrativa*: Proceso que atañe a las relaciones más visibles y cotidianas entre la Administración Pública y los usuarios del servicio, el cual implica, establecer medios institucionales que faciliten esa relación y, de esa manera, conduzcan a un efectivo alivio de las cargas de procedimiento que abruman a los ciudadanos y a las empresas.

b. *La Descentralización*: Esta técnica, de mayor alcance, está referida no sólo a la delegación de competencias del Gobierno Nacional a los Gobiernos Regionales y Locales, sino, al otorgamiento de una verdadera capacidad de decisión, dentro del marco constitucional y legal, en torno a los aspectos más importantes de las relaciones económicas y sociales.

c. *La Desregulación*: Referida a la transferencia de la capacidad de decisión de entes estatales hacia la autonomía privada, de tal manera, que si la descentralización no conduce necesariamente a un cuestionamiento del ámbito decisorio y de la injerencia del Estado en la vida social y económica, la desregulación se verifica a partir de la constatación de cuáles son los terrenos o las mate-

rias donde el estímulo privado funciona más eficientemente que la compleja maquinaria estatal.

En efecto, de lo expuesto se desprende que, la *Simplificación Administrativa de los Procedimientos*, juntamente con la *descentralización de los procesos de toma de decisiones* y la *transferencia de responsabilidades del gobierno hacia los particulares* son los mecanismos legales más importantes en la batalla contra la burocratización, la cual es tan sólo el resultado de la falta de adecuación entre la manera en que efectivamente funciona el Estado y las reales necesidades sociales y económicas del país. Lamentablemente, estos mecanismos no pueden ponerse en marcha hasta la fecha, habida cuenta que los intentos han sido errados y de que existen una serie de intereses creados que impiden tal objetivo.

Finalmente, consideramos importante y necesario recalcar que, ante todo, un programa de Desburocratización, a fin de ser verdaderamente efectivo, debe tomar en cuenta los criterios rectores de la Administración Pública Peruana, los cuales pasamos a detallar:

a. **Unitariedad de Gobierno:** Referida a la integración y armonización de los diferentes niveles de gobierno, de la relación entre éste y la colectividad nacional para garantizar un sistema unitario y coherente de decisión política.

b. **Unitariedad de la Administración Pública:** La Administración Pública es una organización política-administrativa, una sola institución social e instrumento para viabilizar la política general del gobierno en los diferentes niveles.

c. **Representatividad:** Gobierno elegido de la voluntad popular.

d. **Democratización:** La Administración Pública es el medio a través del cual la acción del Estado llega a las mayorías nacionales.

e. **Descentralización:** Implica la transferencia de funciones y la correspondiente facultad de decisión en los aspectos políticos, económicos, administrativos, del nivel nacional de la administración pública.

f. **Desconcentración:** Principio organizativo según el cual se genera una delegación de funciones, atribuciones y decisiones, desde un nivel de autoridad superior hacia niveles de autoridad subordinada y de menor jerarquía funcional o territorial, dentro del ámbito de la misma entidad.

g. *Cambio planificado*: Transformación y funcionamiento de la Administración Pública dentro del proceso de transformación de la estructura del Estado y que obedece a lineamientos, programas y metas que apuntan al mejoramiento de la gestión estatal y del cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo de modo integrado y hacia el cambio progresivo de la sociedad peruana.

h. *Participación ciudadana*: Necesidad de viabilizar los mecanismos adecuados para que la ciudadanía tenga acceso a la toma de decisiones en los asuntos que le corresponda en la administración pública y para que la ciudadanía coopere decididamente en la formulación y ejecución de los Planes de Desarrollo, en los ámbitos nacional, regional, subregional, departamental y local.

i. *Eficacia*: Referida a la consecución de metas y objetivos previstos en los Planes Nacionales de Desarrollo en términos de oportunidad, celeridad, simplicidad y resultados positivos.

j. *Eficiencia*: Que implica la adecuada utilización de los diversos recursos disponibles y del potencial humano para el logro de las metas y objetivos propuestos.

k. *Participación en la Función Pública*: Viabilización de los mecanismos adecuados en la Administración Pública a fin de que los funcionarios y servidores públicos cooperen creativamente en la toma de decisiones sobre asuntos que les compete en relación con los objetivos y fines institucionales y de la administración pública.

l. *Vocación de servicio*: Compromiso que tiene el funcionario y servidor público en el ejercicio de sus funciones, supeditando intereses personales al interés nacional; servidores y funcionarios públicos están al servicio de la Nación.

m. *Transparencia de la Administración Pública*: Se deben establecer procedimientos administrativos e información, claros y precisos para el ciudadano en la prestación de servicios.

2. Gobiernos Locales: Administración Municipal.

Habiendo culminado esta sencilla exposición sobre la caracterización general de la Administración Pública Peruana, a continuación, deseamos profundizar el tema de los Gobiernos Locales, específicamente, la Administración

Municipal, por cuanto, es en la experiencia municipal, donde deseamos enfatizar el proyecto de Desburocratización y Modernización Estatal a través de la Informática y la Telemática.

Las Municipalidades en el Perú son representativas de las organizaciones administradas de manera tradicional, sin gerencia y administración modernas, caracterizándose por:

- a. La desvinculación entre la orientación política y el instrumental que la pueda poner en práctica (planes, proyectos, presupuestos).
- b. La Dirección Centralizada, sin desarrollo de la delegación necesaria.
- c. Tener una estructura orgánica densa, no flexible, muy rígida, establecida para ejecutar con su propio personal las funciones municipales.
- d. Carecer de tecnología moderna, tanto en equipos como en procesos.
- e. Los bajos niveles de calificación y motivación.
- f. El funcionamiento rutinario sin lugar al cambio e innovación necesarios.
- g. Los gastos corrientes altos lo que configura que opere con costos fijos altos, rigidizando su economía.
- h. El no aprovechamiento adecuado de los recursos municipales ni el uso óptimo que se da a su patrimonio.
- i. Tener una cultura organizacional formada sin intervención explícita de las autoridades. No se estimula la eficiencia ni la innovación.
- j. La desadaptación al entorno. Poca importancia y participación tienen los vecinos en la direccionalidad administrativa de la Municipalidad.

A nivel de *ORGANIZACION*, encontramos como rasgos distintivos de las Municipalidades:

- a. Expresar una estructura rígida, vertical en el clásico modelo burocrático de departamentos o secciones desconcentrados unos de otros.
- b. Tender a una desagregación de unidades orgánicas que configuran un gran volumen de jefaturas desarrolladas principalmente para funciones innecesarias o para justificar un mejor trato remunerativo.

c. Haber establecido formalmente un conjunto de responsabilidades y funciones que en la práctica no se cumplen.

d. La organización de la municipalidad está configurada para ser un ente gastador del presupuesto de acuerdo a recursos previamente otorgados; es decir, la búsqueda y generación de nuevos recursos que permitan el desarrollo de proyectos con rentabilidad asegurada, está minimizada.

e. Desde las metas hasta los procedimientos están formulados mas para justificar la actual organización y el ritual administrativo, que para garantizar resultados productivos.

f. El modelo de organización se orienta fuertemente a una de las formas bajo las cuales la Ley les faculta a cumplir sus funciones: la administración directa de los servicios públicos; **no cuenta** con una estructura orgánica para normar, promover, supervisar y controlar, sino para ejecutar operativamente todos los servicios locales.

g. El agrupamiento de funciones y la configuración de unidades orgánicas no se orientan al cumplimiento de funciones básicas.

Finalmente, a nivel de *PERSONAL*, generalmente las municipalidades cuentan con una Unidad de Personal que depende de la Oficina de Administración. Dicha unidad no tiene una estructura de funcionamiento claramente determinada. La asignación de funciones se efectúa sin un planeamiento racional y obedeciendo a satisfacer las necesidades inmediatas y rutinarias (control de asistencia, pago de remuneraciones, atención en el seguro social y manejo de expedientes). No se efectúa la planificación de recursos humanos, programas de motivación y productividad, concursos y ascensos, desarrollo educativo y capacitación, promoción humana, etc.

II. DESBUROCRATIZACION Y MODERNIZACION ESTATALES A TRAVES DE LA INFORMATICA Y LA TELEMATICA

La amplia difusión de las microcomputadoras, destinadas al uso de las hojas de cálculo, procesadores de texto y graficadores, resuelve sin duda alguna, los requerimientos más urgentes en los diferentes niveles de la Administración Pública; pero no resuelve por si misma, los problemas fundamentales de la administración del Estado.

Uno de estos problemas es el referido a los servicios que el Estado debe brindar a la comunidad en sus diferentes niveles de Gobierno (Central, Regional y Local), los cuales, como hemos expuesto al inicio, presentan graves deficiencias.

La Informática y la Telemática podrían ayudar eficientemente a mejorar la calidad de dichos servicios, en forma indirecta, proporcionando información en los diferentes niveles de gestión donde es requerida; y en forma directa, automatizando los procedimientos que contribuyan a una mejor atención de los servicios que presta.

Sin embargo, otorgar eficientemente los servicios a la comunidad a la cual se debe, no es la única actividad en la cual pueden la Informática y la Telemática cumplir un rol esencial; la Administración del Estado, la conducción de la política tanto al interior como al exterior, la política municipal, etc., requiere sin duda alguna información -tratada por diferentes medios y de diversas fuentes- para la toma de decisiones.

Es necesario por ello, una concepción global y sistemática del problema, que entienda a la Administración Pública como un todo articulado, la cual a pesar de sus diferentes funciones, actividades y servicios que presta, tiene además una problemática de gestión interna común. Esta gestión se traduce en sistemas como los de personal, contabilidad, presupuesto, abastecimiento, etc. que son básicamente similares en las diferentes instituciones públicas y en los cuales el Estado podría lograr una mayor eficiencia si impulsa el desarrollo de la Informática y la Telemática.

A nivel de gestión municipal, empezaremos dando algunas características sobre los Recursos Informáticos en los Gobiernos Locales:

a. La Informática en los Gobiernos Locales de Lima Metropolitana ha alcanzado un significativo desarrollo, hay interés por incorporar en su gestión las modernas tecnologías de la información; mas, la situación no es la misma en las Municipalidades del interior del país.

b. El desarrollo informático alcanzado es desigual en los diferentes municipios y está sujeto a los recursos disponibles así como a la importancia o nivel alcanzado por las unidades de informática.

c. Las Unidades de Informática o centros de cómputo no están estructurados como unidades de apoyo de nivel adecuado, dependiendo de las direc-

ciones de Administración o Presupuesto o simplemente no existen oficinas que dirijan o administren los recursos de cómputo.

d. El personal informático no se encuentra debidamente capacitado. Por su parte, ante la existencia de una escala de remuneración muy baja, el recurso humano calificado a medida que va adquiriendo mayor experiencia laboral deja su centro de trabajo.

e. El grado de obsolescencia de las computadoras.

Ante esta situación, las principales recomendaciones que podrían hacerse son las siguientes:

a. Es necesario que exista en cada municipalidad, una *OFICINA DE INFORMATICA* que se constituya como un Organó de Apoyo al más alto nivel, para todo el municipio.

b. Una de las principales actividades de las Oficinas de Informática es impulsar la elaboración de un *PLAN DE DESARROLLO DE SISTEMAS* o simplemente *PLAN DE SISTEMAS A NIVEL MUNICIPAL*.

c. La Oficina de Informática debe elaborar las especificaciones técnicas y otorgar la prioridad adecuada a los sistemas y/o procesos identificados en los municipios. El desarrollo de sistemas puede realizarse en la propia oficina o por la empresa privada.

d. Debe promoverse un programa de capacitación permanente y especializado al personal encargado del área de informática que vaya acorde con la incorporación de las nuevas tecnologías y necesidades del procesamiento de la información.

e. Es importante que los empleados reciban remuneraciones adecuadas a precios del mercado, que impida que cada cierto tiempo, los profesionales que adquieren experiencia en el municipio migren hacia la actividad privada.

Afortunadamente, el tema está despertando interés y últimamente el Instituto Nacional de Estadística e Informática ha promulgado dispositivos legales que, de cierta manera, reconocen la importancia que tiene la Informática y la Telemática en el proceso de Desburocratización y Modernización de la Administración Pública; así, podemos citar:

a. *Resolución Jefatural N° 340-94-INEI "Normas Técnicas para el Almacenamiento y Respaldo de la Información que se procesa en las Entidades del*

Estado": Tiene por finalidad definir los procedimientos a ser observados por los trabajadores que utilizan equipos de cómputo en las Entidades del Estado, para el adecuado manejo y control del almacenamiento y respaldo de la información que se registra en medios magnéticos u ópticos.

b. *Resolución Jefatural N° 076-95-INEI "Recomendaciones Técnicas para la Seguridad e Integridad de la Información que se procesa en la Administración Pública"*: Tiene por finalidad establecer pautas y procedimientos para el mejor uso, protección y conservación de la información que se procesa en los equipos de cómputo.

Por otro lado, existe un proyecto nacional de inversión denominado "Sistema Público de Información y Consulta de Normas Legales -NORLEG-", el cual tiene dos objetivos principales:

a. Desarrollar y poner en operación una Red Pública de Datos, mediante la utilización de modernas tecnologías, un Sistema de Información de las Normas Legales del País, que permita la selección y conocimiento de dichas normas, bajo diferentes modalidades de consulta de tipo jurídico por parte de instituciones públicas, privadas y ciudadanía en general.

b. Impulsar la creación de una Oficina o Dependencia Nacional, encargada de administrar, compilar y mantener actualizado el Sistema de Información, mediante el registro diario de los dispositivos legales.

Finalmente, pasaremos a exponer una propuesta específica en este proceso de Desburocratización y Modernización a través de la Informática y la Telemática, la cual es solo uno de los tantos pasos a seguir a fin de lograr la prosecución de este proceso y que debe ser complementado con las acciones y disposiciones que sobre el particular realicen en los diferentes niveles de Gobierno.

Nuestra propuesta es la implementación de una *CONSULTORIA LEGAL COMPUTARIZADA* que se ponga a directa disposición de la ciudadanía y que le proporcione en forma simple pero exacta la información sobre los servicios que brinda el municipio así como sobre las obligaciones de aquél para con éste.

En efecto, la Consultoría Legal sería una Base de Datos Computarizada de fácil manejo, que contenga información ordenada sobre:

a. Servicios que presta el Municipio a la localidad.

b. Requisitos para acceder a estos servicios.

c. Instrucciones precisas sobre el modo de seguir los trámites ante la municipalidad, para el requerimiento de los servicios. (formulario a presentar, plazo, oficina ante la que se presenta, etc.)

d. Obligaciones que deben cumplir los vecinos ante el municipio.

e. Forma precisa en que deben de cumplir estas obligaciones: requisitos y trámite a seguir.

f. Procedimientos Administrativos a seguir ante el municipio.

Esta Base de datos permitirá al usuario acceder en forma rápida y exacta a la información legal almacenada. En aquellos municipios en que los vecinos tengan mayor grado de instrucción, la Consultoría podría implementarse a través de computadoras instaladas en la municipalidad que sean manejadas directamente por el usuario. En otros casos, la información se proporcionaría a través de personal capacitado en el uso de la Consultoría. En ambos casos, se requerirá de la presencia permanente de recurso humano calificado que mantenga al día la información que contiene esta base de datos.

Finalmente, para concretar el proyecto de la Base de Datos a nivel municipal, consideramos conveniente seguir las siguientes etapas:

PRIMERA: ANALISIS, DISEÑO Y PROPUESTAS DE TRATAMIENTO INFORMATICO JURIDICO

a) Redacción de un Documento Metodológico de Organización y Gestión de la Información Legal, en el cual debe incluirse de manera minuciosa las formas de identificar y procesar las necesidades básicas de los usuarios potenciales, el procedimiento para la estructuración de la Base de Datos Legal Relacional, los mecanismos de búsqueda y comunicación interactiva, así como las formas de actualización y mantenimiento del sistema.

b) Definición de la Organización de la Información, que implica establecer las ramas del Derecho a ser incluidas en la Base de Datos, su jerarquización y relación.

c) Determinación de las pautas a seguir para el análisis de las normas jurídicas a ingresar en la Base de Datos para la definición de su vigencia, concordancias y pertinencia.

d) Definición de las formas de normalización del lenguaje jurídico a ser usado en la Base de Datos, para la creación de un Thesaurus Especializado que

responda a las expectativas y requerimientos de uso frecuente tanto para profesionales del Derecho cuanto para personas naturales y jurídicas de otras áreas.

SEGUNDA: EJECUCION, SUPERVISION Y VALIDACION DE LA BASE DE DATOS LEGAL Y MECANISMOS DE INFORMACION Y CONSULTA.

a) Determinación de las necesidades básicas de los potenciales usuarios, que supone un estudio de mercado y de factibilidad para establecer a quienes estaría dirigido el sistema.

b) En base al estudio señalado en el rubro anterior se definirá las estrategias para organizar la Base de Datos, procediéndose a su estructuración considerando el sistema mixto de registros, identificadores, descriptores y full texto.

c) Análisis de las normas jurídicas, su vigencia, relación, concordancias, determinación de los documentos fuente e identificadores.

d) Elaboración del Thesaurus Especializado, aplicado al mercado establecido.

e) Ingreso de la información analizada y seleccionada, con sus identificadores y descriptores.

f) Establecimiento de las formas de consulta y mecanismos de información, teniendo en cuenta los temas, voces, organización y jerarquía del sistema. Asimismo, la forma y oportunidad de comunicación en pantalla y la interactividad del usuario con la Base, los consultores y los documentos fuente.

TERCERA: ESTRATEGIAS DE IMPLANTACION, MANTENIMIENTO Y SEGURIDAD DEL SISTEMA.

a) Coordinar y analizar en conjunto con los especialistas en informática el diseño y codificación del sistema.

b) Establecer mecanismos permanentes de coordinación interinstitucional, con énfasis en las entidades directamente vinculadas a esta materia (Ministerio de Justicia, Congreso Constituyente Democrático, Diario Oficial "El Peruano").

c) Aplicar formas de validación del sistema en el mercado-objetivo.

- d) Ejecutar técnicas de seguridad del sistema.
- e) Instituir planes de mantenimiento y actualización del sistema.
- f) Elaboración de Manuales aplicativos de consulta y conservación del sistema debidamente validados.

**“El Estado:
Rol y realizaciones”**

