

¿Dónde está el piloto? Apuntes sobre el debilitamiento de la tecnocracia en el Perú

08/08/2023



En medio del intrigante contraste entre la longevidad del régimen democrático neoliberal y la precariedad de nuestro sistema político, diversos autores han recurrido a la tesis de la autonomía tecnocrática como uno de los factores explicativos de esta paradoja (Vergara 2012, Dargent, 2015, Vergara y Encinas 2016, Grompone 2017). En simple, uno de los principales argumentos de esta idea es que la debilidad de los actores políticos favorece el poder y autonomía de la tecnocracia para gobernar, convirtiéndola en el piloto automático que ha sostenido el rumbo del Perú en el neoliberalismo por décadas.

Asumiendo esta premisa, entendemos por qué las fuerzas que hoy dominan el Parlamento ven en la tecnocracia un obstáculo en su

afán por alterar el equilibrio de poderes con el Ejecutivo. A medida que el periodo democrático más extenso de nuestra historia parece encaminarse hacia su final, la cuestión imperante es: ¿por qué la tecnocracia exhibe ahora una versión debilitada, incapaz de resistir estos embates políticos? Si durante tanto tiempo la tecnocracia fue un agente tan relevante, ¿por qué no previó los mecanismos necesarios para asegurar su propia supervivencia? ¿Es acaso una señal de que su poder y autonomía, en apariencia inamovibles, eran más precarios de lo que habíamos imaginado?

Una red con privilegios

El poder y la autonomía de los funcionarios públicos se reflejan en su capacidad discrecional para tomar decisiones. En el ámbito nacional, como bien han señalado Muñoz y Baraybar (2022), la discrecionalidad se exhibe en redes de patronazgo en los niveles altos y medios de los ministerios, donde los funcionarios contratan “a dedo” a miembros de sus redes de confianza. Según las autoras, quienes ejercen el patronazgo lo hacen sobre la base de la creencia de que, por el hecho de pertenecer a sus mismas redes, las personas contratadas poseen las habilidades necesarias para ayudarlas a alcanzar sus objetivos profesionales e institucionales. Entonces, podemos suponer que detrás existe una motivación que obedece a una suerte de ética gerencial o de desempeño.

Pertenecer a estas redes conlleva también una serie de privilegios. El primero es que sus miembros se benefician de ascensos y mejoras remunerativas por fuera de los topes establecidos en las reglas del sector público. En segundo lugar, es una forma de protegerse de la presencia de subordinados corruptos o, según el enfoque de la gestión en ese aspecto, de colocar a subordinados que sean sus cómplices en la corrupción. Finalmente, la discrecionalidad es también una forma de ahorrar parte de los costos transaccionales de

procesos de selección que suelen ser tediosos e inciertos.

Estos privilegios son posibles por la informalidad del sistema de recursos humanos del Estado, el cual es altamente flexible debido a la multitud de regímenes de contratación vigentes. Por más de una década, el intento de reformar el Servicio Civil ha buscado lograr el tránsito hacia la formalidad, pero ha enfrentado resistencia debido a su propuesta excesivamente rígida, la cual ha sido percibida como una amenaza a los privilegios de la tecnocracia. Esta red de patronazgos, aprovechando su influencia y cogobierno con los actores políticos, ha logrado detener o desestimar su implementación, a tal punto que al día de hoy esta reforma se considera fallida.

El hecho de que la relevancia de esta red dependa de su propia informalidad es una buena pista sobre la precariedad de su poder y autonomía. Un cuerpo tecnocrático verdaderamente fuerte y autónomo estaría blindado por una carrera pública formal y meritocrática que impida la entrada de agentes extraños. Sin embargo, frente a cambios en su relación con los actores políticos, paradójicamente ha sido la preservación de sus privilegios y el *statu quo* lo que facilitó su reemplazo por otras redes de funcionarios. Como veremos a continuación, las nuevas redes que ocuparon este espacio trajeron consigo nuevas formas de ejercer el patronazgo.

Quítate tú para ponerme yo: sobre la “regionalización” de la política

Como han estudiado Cornell y Grimes (2022), los funcionarios de los gobiernos regionales actúan como *brokers* que se valen de su discrecionalidad en el uso de los recursos públicos para establecer relaciones clientelares con organizaciones de la sociedad civil. A cambio de ver sus demandas atendidas, las organizaciones votan por los actores políticos, quienes

cierran el círculo retribuyendo a los *brokers* con estabilidad laboral y ascensos en el sector público. El uso discrecional de los recursos también permite financiar carreras políticas, donde muchas veces los roles de actor político y de funcionario se vuelven indistinguibles en los personajes que he denominado anteriormente como emprendedores del Estado (Gálvez 2017).

Podría decirse entonces que las redes de funcionarios subnacionales se diferencian de las tecnocráticas por el uso clientelar que hacen de la discrecionalidad. Su proximidad territorial con las demandas de la sociedad les permite actuar como intermediarios entre estas y las urnas. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, las redes no operan por cuerdas separadas, y es posible encontrar formas de clientelismo y patronazgo en ambas. Por ejemplo, la capacidad de intercambiar obras por votos en el ámbito subnacional exige conexiones en los ministerios que asignan el presupuesto. Por ello, propongo que el sector público está compuesto de múltiples redes interconectadas cuyos atributos son dinámicos e intercambiables. Dependiendo del momento y el fenómeno que se esté observando, podemos visibilizar la predominancia de unas u otras. En ese sentido, es necesario analizarlas considerando también sus intereses, motivaciones y roles en el ecosistema político.

Con la llegada de Pedro Castillo y Perú Libre al Gobierno, muchos analistas y periodistas se apresuraron en afirmar que la visible corrupción y designación discrecional de nuevos funcionarios en el Poder Ejecutivo correspondía a la llegada de una forma regional de hacer política. Contrario a este lugar común, hasta aquí hemos visto que el patronazgo es hace mucho una práctica extendida en los ministerios, y basta con revisar la situación de nuestros expresidentes para afirmar que la corrupción tampoco es exclusiva de las regiones.

Sin embargo, no podemos negar que ha habido cambios. Aunque estas prácticas persisten, lo que ha cambiado es su motivación

y naturaleza. Anteriormente, predominaron redes de patronazgo impulsadas por privilegios y la búsqueda de un mejor desempeño para la tecnocracia. Con el ascenso de las redes subnacionales, en el Poder Ejecutivo comenzaron a prevalecer prácticas de patronazgo basadas en privilegios y clientelismo. Este cambio es funcional a las nuevas configuraciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, donde las designaciones en cargos públicos se motivan principalmente por vínculos políticos; inicialmente, beneficiando a las redes docentes y a Perú Libre como retribución a su labor durante la campaña electoral; actualmente, favoreciendo a cualquier partido político con votos que sumen para evitar la vacancia presidencial.

Así, en su afán por erigirse como el principal poder del Estado, la coalición conservadora que domina el Parlamento ha encontrado en la tecnocracia el blanco perfecto para derrumbar cualquier remanente de institucionalidad que se cruce en su objetivo. Para ello, se ha encargado de construir una narrativa que le permite justificar, por un lado, la cooptación de las instituciones públicas con personas afines a los intereses de los grupos que representan y, por el otro, una alianza entre los sectores extremos de la izquierda y la derecha que de otra manera sería inexplicable.

Para la izquierda, la tecnocracia representa la continuidad del neoliberalismo y la defensa de los intereses de los grupos de poder. Para la derecha, en cambio, la tecnocracia es responsable de que las reformas neoliberales no fueran implementadas en su plenitud. Fueron y son un obstáculo para el libre mercado, y por lo tanto responsables de nuestras actuales dolencias económicas. Para conciliar estas dos definiciones contradictorias, se han valido del término “tecnocracia caviar” como una etiqueta amplia para estigmatizar aquello contrario a los intereses de las mafias y grupos conservadores que ellos representan.

Ideas finales

¿Cuáles son las consecuencias de todo esto? En primer lugar, el evidente deterioro de la calidad del sector público, que hoy es igualmente incapaz de hacer frente a los despilfarros del Congreso que de producir algo tan mecánico como un pasaporte. Esto se debe no solo al alejamiento voluntario de muchos cuadros capaces y con experiencia que vieron esfumarse sus privilegios, sino también a que el manejo de las instituciones por parte de personas sin la adecuada preparación resulta funcional a los intereses del Parlamento. Significa menor resistencia a sus intromisiones.

En segundo lugar, la narrativa que ha impulsado estos cambios en el sector público normaliza prácticas clientelares y corruptas. El ataque a la tecnocracia coincide con un reciente incremento en la exposición mediática de casos de corrupción en el sector público, lo que constantemente refuerza la idea de que en el Perú es inevitable beneficiarse de ocupar cargos públicos. Esta perspectiva es respaldada por un sector de la izquierda que, en una interpretación muy peculiar de la lucha de clases, en nombre del pueblo sugiere que ahora es su turno no solo de gobernar, sino también de gozar de los recursos del sector público. De esta manera, podemos decir que la corrupción ha venido a ocupar un lugar central en la cultura política peruana, destacando en las prácticas culturales mediante las cuales el Estado se representa simbólicamente para sus funcionarios y ciudadanos (Gupta 1995).

Finalmente, no podemos desconocer el rol de la tecnocracia en lo poco que tuvimos; para bien y para mal. Porque si tuvo un rol tan importante en garantizar la continuidad de ciertas políticas, aunque fuera con una institucionalidad pegada con babas, también es responsable de su propio colapso en este rol. No podemos obviar, tampoco, que en las últimas décadas su papel ha sido protagónico, y, sin embargo, los principales problemas del país permanecen irresueltos. Entonces, ¿corresponde en este momento de crisis defender lo poco que

teníamos? Yo creo que no. Mirar hacia adelante implica ser críticos y reconocer que si hemos llegado a este punto es en buena parte porque nos conformamos con lo poco que nos dio un servicio civil informal y basado en privilegios.

¿Hacia dónde ir? Parte del problema de fondo es que tanto políticos como tecnócratas continúan considerando los recursos humanos del Estado como un gasto a recortar. Vistas las consecuencias que hemos analizado en este texto, debemos comenzar a considerar a los funcionarios públicos como el gran capital humano que son. Solo así los consideraremos dignos receptores de los recursos necesarios para invertir en su fortalecimiento. No perdamos de vista que el Estado es una gran corporación que emplea a alrededor de 1,5 millones de peruanos (cerca del 5% de nuestra población). Por ello, debemos tener en cuenta también que el fortalecimiento de los funcionarios públicos seguramente tendrá un impacto positivo en nuestra alicaída clase media.

Referencias

Cornell, Agnes y Marcia Grimes (2022). "Brokering Bureaucrats: How Bureaucrats and Civil Society Facilitate Clientelism Where Parties Are Weak". *Comparative Political Studies*, vol. 56, n.º 6: 788-823.

Dargent, Eduardo (2015). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gálvez, Alvaro (2017). "Emprendedores del Estado: el Sistema Nacional de Inversión Pública y el surgimiento de los 'perfileros' en los gobiernos locales". *En Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano en el siglo XXI*. Lima: IEP.

Grompone, Alvaro (2017). "La inacabable búsqueda de la

eficiencia: claves para entender las agendas tecnocráticas en el Perú actual”. En *Burócratas y tecnócratas. La infructuosa búsqueda de la eficiencia empresarial en el Estado peruano en el siglo XXI*. Lima: IEP.

Gupta, Akhil (2015). “Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State”. *American Ethnologist*, vol. 22, n.º 2: 375-402.

Muñoz, Paula y Viviana Baraybar (2022). “Patronage Appointments and Technocratic Power in Peru”. En *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. Pittsburgh: [University of Pittsburgh Press](https://doi.org/10.2307/j.ctv35bfdwc).
<https://doi.org/10.2307/j.ctv35bfdwc>

Vergara, Alberto (2012). “Alternancia sin alternativa: ¿un año de Humala o veinte años de un sistema?”. *Revista Argumentos*, n.º 3. Disponible en <https://argumentos-historico.iep.org.pe/articulos/alternancia-sin-alternativa-un-ano-de-humala-o-veinte-anos-de-un-sistema/>.

Vergara, Alberto y Daniel Encinas (2016). “Continuity by Surprise: Explaining Institutional Stability in Contemporary Peru”. *Latin American Research Review*, vol. 51, n.º 1: 159-180.